

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

L'INTERVENTION DE L'ETAT SUR LE MARCHÉ FRANÇAIS DE L'ASSURANCE MARITIME

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 Novembre 1942

PAR

Raymond BOIZARD

JURY DE LA THÈSE

Président	M. PICARD.
Suffragants	} MM. RIPERT.
	} AMIAUD.

P A R I S
LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20
1942

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***

L'INTERVENTION DE L'ETAT SUR LE MARCHÉ FRANÇAIS DE L'ASSURANCE MARITIME

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 Novembre 1942

PAR

Raymond BOIZARD

JURY DE LA THÈSE

Président . . .	M. PICARD.
Suffragants . . .	{ MM. RIPERT.
	{ AMIAUD.

P A R I S

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1942



A LA MÉMOIRE DE
mon Père, Monsieur GEORGES BOIZARD,
Directeur des Contributions Indirectes
du Département de la Seine
au Ministère des Finances,
Officier de la Légion d'Honneur, Croix de Guerre
et de mon frère HENRY
décoré de la Médaille Militaire,
Croix de Guerre 1939-1940 (2 citations)
mort pour la France le 13 juin 1940
au Chêne-la-Reine (Marne)

INTRODUCTION

De toutes les branches d'assurance, l'assurance maritime est la plus ancienne. De tous temps, en effet, armateurs, importateurs et exportateurs ont compris la nécessité d'assurer, qui leurs navires, qui leurs marchandises, contre tous accidents et fortunes, non seulement de mer, mais encore de guerre.

Aux ^{xvi}e et ^{xvii}e siècles, comme le prouve la fameuse Ordonnance de COLBERT de 1681, les risques ordinaires de navigation, ainsi que les risques de guerre, étaient couverts par le même contrat ; c'était l'époque où les mers étaient infestées de corsaires nantis de lettres de marque et où, par conséquent, les usagers du commerce maritime avaient le plus grand intérêt à s'assurer contre les risques de prise.

Mais déjà l'idée d'assurance évolue ; celle-ci n'est plus un simple jeu ; on essaie de corriger le hasard par le développement d'une technique et, au cours de cette évolution, le risque de guerre apparaît de nature très différente de celle du risque ordinaire.

Dans son commentaire de l'Ordonnance de 1681, VALIN atteste l'existence d'une clause dite « en cas de guerre » (1) :

« Autre chose est de prendre sur soi les risques en
« temps de guerre ou lorsque, depuis les dernières nou-
« velles du navire, il y ait lieu de craindre qu'il ait péri,

(1) *Commentaire de l'Ordonnance de 1681*, pp. 35 et sq.

« et autre chose est de s'en charger en pleine paix ou
« lorsque le navire ne tarde pas encore... ; les assureurs,
« en stipulant la prime ordinaire, ajoutent qu'en cas
« d'événements de guerre, hostilités, représailles, de la
« part d'une telle nation ou de quelque autre de l'Euro-
« pe, la prime augmentera de tant. »

Et cependant, le Code de Commerce, recueillant les règles de l'Ordonnance de 1681, stipule que sont aux risques des assureurs « toutes pertes et dommages qui
« arrivent aux objets assurés par ... prises, pillage, arrêt
« par ordre de puissance, déclaration de guerre, repré-
« sailles, et généralement par toutes les autres fortunes
« de mer » (article 350 du Code de Commerce).

Cette conservation du principe de l'unité de l'assurance maritime a rendu nécessaire, dans les conventions établies entre les parties, l'adoption de clauses dérogo- toires pour dégager l'assureur des risques de guerre.

Après de longues discussions, un Congrès d'Assu- reurs, réuni à Paris en 1900, posa le grand principe suivant : *les risques de guerre doivent être exclus des polices françaises d'assurance sur corps de navires et sur marchandises et ne peuvent être garantis que par une assurance distincte, moyennant une prime spé- ciale* (2).

Plusieurs raisons justifient ce principe.

Grâce à l'expérience acquise au cours des années passées, l'assureur peut aujourd'hui se faire une opinion exacte du risque maritime ordinaire qu'on lui demande de couvrir, avec une facilité d'autant plus grande que la

(2) Cf. Audouin, « De quelques questions relatives à l'assurance des risques de guerre ». *Journal de Clunet*, 1904.

Loi elle-même le préserve contre toute réticence de l'assuré (article 348 du Code de Commerce). Les conditions d'assurance, qui déterminent le champ de responsabilité de l'assureur, et la fixation de primes correspondantes sont basées sur des éléments divers bien connus des techniciens qui, avec leur pratique, sont capables d'apprécier en toute connaissance de cause le risque qui leur est offert. Les données de l'expérimentation sont, en cette matière, constantes, et, à l'heure actuelle, tous les risques sont classés, tarifés ; chacun d'eux fait l'objet d'une statistique donnant sur plusieurs années les résultats de l'assurance.

L'exactitude de toutes ces données dépend étroitement de la situation internationale. Si la guerre éclate, tout cet édifice, fruit de longues années d'études et d'expérience, menace de s'écrouler. Des risques considérés en période de paix très sûrs peuvent devenir en période d'hostilités particulièrement dangereux, non seulement pour les navires des Etats belligérants, mais également pour les navires neutres.

Les risques de guerre échappent totalement au calcul des probabilités ; il est en effet impossible de calculer la probabilité des sinistres sur le plus grand nombre de cas possibles et pendant une période la plus longue possible ; l'assureur des risques de guerre ne peut prévoir l'amplitude et la fréquence des risques qu'il assume.

La sécurité des opérations des Compagnies d'Assurances Maritimes repose toute entière sur le principe de la division et de la limitation des sommes en risques, c'est-à-dire la fixation, par les statuts de chaque Société,

d'une limite de souscription que celle-ci ne peut dépasser par navire et par voyage.

Grâce à cette précaution indispensable, une Compagnie ne subira, en temps normal, qu'une perte limitée et prévue dans un même événement.

Or, en période d'hostilités, d'importantes cargaisons, expédiées sur plusieurs navires et à des époques différentes, peuvent, par suite des circonstances, se trouver à un moment donné accumulées sur le même point. L'assureur est ainsi responsable de risques bien supérieurs à ceux que, grâce au principe de la division et de la limitation des risques, il avait prévus.

Toutes ces considérations incitent l'assureur, afin d'éviter d'engager sa Compagnie au delà des limites permises par ses réserves et par son capital social, à ne couvrir les risques de guerre qu'à des taux très élevés, qu'à des conditions d'assurance très strictes, en ne conservant à sa charge qu'une très faible part des souscriptions et en faisant un large appel à ses réassureurs habituels.

La plupart des assureurs sont liés à des Compagnies étrangères par des traités de réassurance ; si la nationalité de l'assureur et du réassureur est indifférente en temps de paix, elle devient en temps de guerre primordiale ; il est à craindre, en effet, que certains contrats aient pour le réassureur un objet illicite au cas où la guerre éclaterait avec son pays.

Et cependant, la prospérité du commerce maritime et l'intérêt général du Pays exigent que les armateurs et les chargeurs ne restent pas exposés sans ressource aux dangers résultant des hostilités. Aussi bien, l'assu-

rance des risques de guerre présente-t-elle une telle ampleur qu'elle requiert, à l'heure actuelle, une participation prépondérante de l'Etat.

*
**

Vers le milieu de l'année 1938, la menace sans cesse plus précise d'un conflit armé conduit les Pouvoirs Publics à prendre des mesures destinées à passer de l'économie de paix à l'économie de guerre.

Cette transformation pose des problèmes financiers, monétaires, économiques et sociaux d'autant plus difficiles à résoudre que chacun regarde l'avenir avec anxiété et défiance.

Le marché de l'assurance maritime lui-même est très influencé par cette psychose de guerre. Les Exportateurs et les Importateurs craignent que leurs marchandises n'arrivent pas à destination et les assureurs n'accordent leur garantie qu'à des taux de primes de plus en plus élevés, soucieux de constituer, en un temps minimum, des réserves suffisantes pour faire face à toute éventualité.

Ces variations continuelles du coût de l'assurance ont de fâcheuses répercussions sur la stabilité des prix et partant sur le développement des échanges internationaux ; le Gouvernement cherche les moyens de conjurer cette surenchère des primes, en dotant le marché d'un Groupement de Compagnies françaises capable, sous le contrôle et avec la participation prépondérante de l'Etat, d'offrir aux usagers des contrats d'assurance contre les risques de guerre à des conditions raisonnables ; ainsi espère-t-il éviter une hausse des prix et favo-

riser le commerce des biens indispensables à l'économie du Pays.

Ce Groupement doit absorber obligatoirement pendant la période de tension internationale, c'est-à-dire jusqu'au retour à une période plus calme ou jusqu'à la déclaration des hostilités, la souscription de tous les risques de guerre qui menacent constamment les marchandises en provenance ou à destination de la France ou de l'Algérie. L'obligation imposée aux assureurs directs de se réassurer intégralement auprès de ce Groupement permettra à celui-ci de recevoir un volume de primes appréciable, tout en fixant des taux d'assurance très réduits.

Par l'entrée en guerre de la France en septembre 1939, le Groupement, constitué pour la période de tension, n'a plus sa raison d'être. Les Pouvoirs Publics ont prévu, dans leur programme d'économie de guerre, la constitution d'un organisme d'Etat chargé d'assurer directement d'une façon obligatoire les navires de grande valeur dont le remplacement est, en cas de sinistre, indispensable, et, d'une manière facultative, en concurrence avec les Compagnies d'Assurances privées, les navires de faible tonnage et toutes les cargaisons. Ces Compagnies ont ainsi la possibilité de rester en rapports avec leur clientèle, mais elles se trouvent en face de difficultés presque insurmontables dont la solution dépend plus du hasard, du jeu ou de l'intuition que de l'application sage et orthodoxe des règles techniques de l'assurance.

La détermination du prix du risque s'avère d'autant plus délicate que nul n'est capable de dire comment va

débuter l'offensive militaire ; les assureurs ignorent les plans des Etats-Majors et si les premiers jours de guerre ne réservent pas aux transports maritimes un sort désastreux. Mais déjà, la Commission d'Etat fait connaître ses premiers taux ; ils sont très faibles et jugés inacceptables par les Réassureurs anglais. Les assureurs ne peuvent répondre aux désirs de la clientèle, qui a recours alors aux services de la Commission, dont le personnel mal averti est débordé.

L'Etat, assureur improvisé, n'est pas d'accord avec les techniciens sur la façon d'apprécier le risque de guerre, et les écarts constatés dans les taux de primes proposés de part et d'autre laissent supposer que les raisons du désaccord sont sérieuses. Peu à peu, par suite des circonstances, la Commission devient moins libérale ; elle élève progressivement ses taux, et au moment de l'offensive allemande sur la Belgique et le Luxembourg, ceux-ci sont sensiblement égaux à ceux pratiqués par les Assureurs français et anglais qui voient revenir vers eux leurs anciens clients.

Quelques semaines plus tard, l'armistice franco-allemand met le marché de l'assurance maritime dans une situation périlleuse.

*
**

Le marché français est, en effet, largement tributaire des marchés étrangers, et principalement de la Cité de Londres, centre international de l'assurance et de la réassurance. Sa puissance de couverture est relativement faible ; le volume des primes souscrites et retenues par les Compagnies Françaises n'est pas comparable à celui

des Compagnies étrangères. Leurs réserves libres, leur capital social sont très modestes.

Avant l'armistice, 45 Compagnies d'Assurances Maritimes britanniques souscrivaient directement des risques maritimes en France. L'importance de ces souscriptions, auxquelles s'ajoutaient leurs considérables acceptations de risques par voie de réassurance, mettait les Assureurs Français sous la dépendance étroite du marché anglais.

Sans aller jusqu'à dire, comme d'aucuns le prétendent, que les souscriptions réellement françaises étaient pratiquement nulles, il faut reconnaître que l'industrie de l'assurance maritime était insuffisante pour les besoins de la France et de son Empire ; elle était trop sous la tutelle de l'étranger qui, « par une interprétation « abusive du caractère international de l'assurance », se tenait prêt à se substituer à elle...

Or, le 25 juin 1940, la suppression des relations postales et commerciales avec la Grande-Bretagne bouleverse le marché ; privées de leurs réassureurs habituels, les Compagnies sont dans l'impossibilité de continuer à garantir la totalité des risques en cours et d'accepter de nouvelles souscriptions. Et cependant, plus que jamais, le commerce maritime a besoin d'être soutenu ; la navigation reprend régulièrement sur certaines lignes ; il faut pouvoir répondre aux demandes de l'Armement et des chargeurs et si la Commission d'Etat couvre les risques de guerre, les Assureurs ont la charge d'assurer les risques ordinaires de navigation.

Les Pouvoirs Publics comprennent la gravité de la situation. En plein accord avec les personnalités respon-

sables de la survie de l'assurance maritime, ils décident de créer une Caisse Nationale de Réassurance, tant des risques ordinaires que des risques de guerre, pour suppléer à la défection des Réassureurs britanniques.

*
**

Ainsi, en quelques mois, l'assurance maritime a vu l'Etat intervenir sur son marché, d'une part en période de tension internationale en qualité de Réassureur avec les Assureurs privés, d'autre part pendant la guerre et après l'armistice Franco-Allemand, en qualité d'assureur direct des Risques de guerre et de Réassureur de ces mêmes risques, et des risques ordinaires de Navigation.

L'examen des conditions dans lesquelles s'est pratiquement manifestée cette intervention permettra de définir le rôle que doit jouer l'Etat sur un marché où les troubles internationaux ont des répercussions si profondes.

CHAPITRE PREMIER

LA REASSURANCE DES RISQUES MARITIMES DE GUERRE SUR FACULTES EN PERIODE DE TENSION INTERNATIONALE

Au lendemain des jours si critiques de septembre 1938, et malgré la détente qui se manifesta dans le domaine international après les Accords de Munich, les Autorités gouvernementales se préoccupèrent, un peu tard peut-être, de doter le pays de tout ce dont il avait besoin pour faire face à toute éventualité. Leur plus grand souci fut d'intensifier et d'accélérer le ravitaillement en matières premières, denrées et produits manufacturés consommables de toute nature.

Le commerce extérieur de la France connut ainsi une activité peu commune ; le développement de la balance commerciale coïncida avec une augmentation sensible du trafic maritime et, partant, des opérations d'assurances maritimes non seulement contre les risques ordinaires de navigation, mais aussi contre les risques de guerre.

A cette époque, de nombreuses Compagnies d'assurances hésitaient à couvrir les marchandises transportées par mer contre les risques de guerre ; d'autres, plus audacieuses, s'y hasardaient mais exigeaient des primes de plus en plus élevées, soucieuses de respecter le grand principe de la proportionnalité de la prime à l'importance de la garantie offerte par l'assureur.

Si justifiée soit-elle du point de vue technique, une telle augmentation du coût de l'assurance constituait une charge très lourde pour le commerce maritime à un moment où les Pouvoirs Publics s'efforçaient, au contraire, de le protéger et de lui donner une grande vitalité.

Quelle que soit son importance, l'incidence du taux de la prime sur les prix est d'autant plus à redouter qu'une hausse générale des prix intérieurs annihile les bienfaits que procure momentanément, en période troublée, une perte au change sur le marché extérieur.

Le souci de donner satisfaction à la clientèle, d'exhorter les acheteurs de produits étrangers à s'assurer en France, de faciliter le ravitaillement du pays, de mettre fin à toute spéculation, conduisit les Pouvoirs Publics et l'Union des Syndicats des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports, représentant les assureurs maritimes, à chercher un remède à l'accroissement continu des primes « Risques de guerre ».

Des différents moyens préconisés, seule la création, avec le concours de l'Etat, d'un Groupement français pour la réassurance des risques maritimes de guerre, à l'instar du « Pool » qui fonctionnait déjà en Angleterre, retint l'attention des Autorités compétentes.

SECTION I

Organisation et fonctionnement du Pool britannique pour la réassurance des marchandises contre les risques maritimes de guerre

Désireux de protéger, à une époque particulièrement troublée, le commerce national en maintenant les

tarifs de primes à des taux raisonnables, le Board of Trade — le Ministère du Commerce britannique — engagea, dès le début de l'année 1939, des pourparlers avec le Comité du Lloyd's et les représentants des Compagnies d'Assurances du Royaume-Uni intéressées à l'assurance des risques de guerre, pour donner au commerce maritime visant le trafic portuaire à l'entrée et à la sortie du Royaume-Uni, des conditions d'assurance préférentielles.

Ces pourparlers aboutirent à distinguer trois catégories d'assurances contre les risques de guerre : d'une part, les assurances de biens faites en dehors de toute considération d'intérêt national, d'autre part, les assurances de biens intéressant l'économie du pays et exposés éventuellement aux risques d'une guerre à laquelle l'Angleterre ne participerait pas, enfin, les assurances de ces mêmes biens soumis aux risques de guerre provoqués par les ennemis du Royaume-Uni.

Les premières étaient soumises aux règles ordinaires des contrats d'assurance en vigueur sur la place de Londres et ne bénéficiaient pas de conditions spéciales de réassurance ; elles intéressaient les marchandises qui n'étaient ni à destination ni en provenance d'un port du Royaume-Uni ; les risques de guerre étaient assurés conformément aux « Institute War clauses », et les primes étaient fixées par le Comité de Tarification des Assurances maritimes anglaises. Les secondes étaient réassurées par un groupement spécial dénommé « War Risks Cargo Pool Management » (Gérance du Pool pour l'assurance des marchandises contre les risques de guerre) ; les troisièmes étaient prises en réassurance par l'Etat.

§ 1. — ORGANISATION
DU « WAR RISKS CARGO POOL MANAGEMENT »

Le Pool pour l'assurance des marchandises contre les risques de guerre comprenait des Compagnies britanniques ou étrangères d'assurance maritime enregistrées dans le Royaume-Uni.

Le contrat du Pool, qui liait tous ses membres, énumérait les Compagnies pouvant faire partie de ce nouvel organisme :

1° toutes les Compagnies enregistrées dans le Royaume-Uni et souscrivant des affaires d'assurance maritime ;

2° toutes les Compagnies étrangères souscrivant des affaires d'assurance maritime, ayant un bureau dans le Royaume-Uni ou opérant par l'intermédiaire d'une personne autorisée par son mandant à souscrire des assurances de risques de guerre pour le compte de celui-ci ;

3° tous les membres souscripteurs du Lloyd's ou les membres de l'Association des Assureurs de Glasgow ou les firmes ou membres d'autres associations ou syndicats souscrivant des affaires d'assurance maritime admis par les « Gérants du War Risks Cargo Pool Management ».

Les gérants avaient le droit de décider si une Compagnie, firme ou personne, était qualifiée pour être membre du Pool, et d'accepter ou de rejeter toute demande d'adhésion ; leur décision était sans appel et liait tous les intéressés ; néanmoins, en vertu même des clauses insérées au contrat, ils étaient tenus de s'inspirer du principe en vertu duquel toutes Compagnies, firmes ou individus, possesseurs des qualités requises pour

accéder au Pool, avaient le droit d'être membres de ce consortium.

Ce Groupement avait pour but de réassurer les risques maritimes de guerre sur toutes marchandises en provenance ou à destination du Royaume-Uni, c'est-à-dire de l'Angleterre, de l'Irlande du Nord, des Îles de la Manche et de « l'Isle of Man ».

Les « risques de guerre » ainsi réassurés par le Pool étaient ceux prévus dans les clauses de guerre de l'Institute of London Underwriters et toutes les modifications qui pouvaient être prises ultérieurement entre le Pool et le Board of Trade ; ils comprenaient notamment :

« les risques des Ennemis du Roi », c'est-à-dire les risques de capture, saisie, arrêt, contrainte ou détention par les ennemis du Roi et leurs conséquences ;

les tentatives diverses faites par ces ennemis pour arriver à ces fins ; toutes les conséquences découlant des hostilités ou d'opérations à caractère de guerre par ou contre les ennemis du Roi, qu'il y eût ou non déclaration de guerre, à l'exception, toutefois, des risques de guerre civile, révolution, rébellion, insurrection, lutte civile en résultant et piraterie.

Aucun recours n'était recevable pour perte ou frustration de l'aventure ou du voyage assuré, causée par arrêt, contrainte ou détention de Rois, Princes, Peuples, Usurpateurs, ou personnes tentant d'usurper le pouvoir ; par contre, étaient réputés « risques des ennemis du Roi », tous dommages ou pertes résultant de l'action d'une personne quelconque agissant ou prétendant agir pour le compte d'une puissance étrangère avant toute déclaration de guerre, à condition, d'une part, que cette

puissance devînt, par la suite, un ennemi du Roi et, d'autre part, que cette action, antérieure à l'ouverture des hostilités, fût en relation directe avec celles-ci et fit cause commune avec elles. L'expression « Risques des Ennemis du Roi » avait, en outre, toute autre signification qui pouvait lui être attribuée en tout temps par les gérants du Pool, d'accord avec le Board of Trade.

La garantie des risques de guerre ainsi définis était accordée à toute espèce de marchandises, y compris les espèces monnayées, l'or et l'argent en barre, les articles envoyés par poste recommandée faisant l'objet d'un contrat de transport par mer ou par air, ou par mer et par air à la fois, à l'exception des marchandises importées dans le Royaume-Uni et exportées du Royaume-Uni, en transit seulement, sous couvert de douane, et des bagages de passagers.

§ 2. — RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU POOL ; SON FONCTIONNEMENT

Le Pool était alimenté par toutes les souscriptions de risques de guerre faites par les adhérents. Tout membre, qui n'était pas une Compagnie étrangère, était tenu, à partir de la date où il adhéraît au Pool et pendant tout le temps où il restait membre, de réassurer auprès de ce Groupement toutes les assurances qu'il souscrivait contre les risques de guerre sans tenir compte du lieu où l'assurance était souscrite. Les Compagnies étrangères étaient soumises aux mêmes obligations, mais seulement pour les assurances souscrites dans le Royaume-Uni, soit par elles-mêmes, soit par leurs succursales établies dans le Royaume-Uni, soit par leurs Agents

accrédités ; cependant, les gérants étaient libres, sous réserve des règles édictées par eux et approuvées par le Board of Trade, d'accepter, en réassurance, une assurance de risques de guerre contractée en dehors du Royaume-Uni par les Compagnies étrangères, membres du Pool, sous réserve que celles-ci s'engagent, pour l'avenir, à céder en réassurance au Pool, pour une période fixée par les gérants, toutes les assurances qu'elles souscrivaient en dehors du Royaume-Uni.

Le Pool avait également la possibilité d'accepter, en réassurance, toute assurance de risques de guerre souscrite, en quelque lieu que ce fût, par une Compagnie étrangère non adhérente, à condition toutefois que toutes les assurances faites ultérieurement par cette Compagnie fussent, pour une période convenue avec les gérants, réassurées auprès du Pool.

Le Pool était administré par les Gérants du « War Risks Cargo Pool Management ». Dotés de pouvoirs très étendus, ces administrateurs avaient la faculté de fixer non seulement la valeur des marchandises assurées, mais encore les primes à débiter par les membres et celles payables au Pool pour les risques à réassurer auprès de celui-ci, d'en modifier les taux à toute époque suivant les circonstances, et de déterminer les clauses et conditions de réassurances.

Ils réglaient toutes les questions relatives aux réassurances, de telle sorte que tous les règlements et décisions qu'ils prenaient, liaient tous les membres du Pool.

Ils arrêtaient également les proportions dans lesquelles les assurances de risques de guerre réassurées auprès du Pool étaient supportées par les adhérents et

fixaient la participation de chacun aux frais de gestion de cet organisme.

Les gérants avaient donc, d'une façon générale, pouvoir de faire tous actes, de prendre toutes dispositions qui, à leur avis, étaient nécessaires ou utiles à la gestion des affaires du Pool. Les services rendus par les gérants ne donnaient lieu à aucune rémunération ni à aucun profit ; néanmoins, ceux-ci avaient le droit d'être indemnisés par les membres du Pool.

Une compétence aussi grande que celle accordée aux gérants exigeait l'intervention d'un organisme de contrôle ; celui-ci était exercé par les Agents du Board of Trade, dont le rôle était très important.

§ 3. — L'INTERVENTION DU BOARD OF TRADE

La particularité de l'organisation du Pool britannique trouve son fondement dans la rétrocession au Board of Trade, c'est-à-dire à l'Etat, d'une importante part de ses réassurances. Tous les risques des Ennemis du Roi compris dans les contrats de réassurance passés par le Pool avec ses membres étaient, en effet, réassurés auprès du Board of Trade.

Il y avait donc un partage de risques réassurés entre l'Etat et le War Risks Cargo Pool Management, qui implique évidemment un partage de la prime, après abandon au souscripteur direct d'une certaine commission pour le couvrir de ses frais.

Pour permettre l'application pratique de ce principe du partage des risques, un contrat était formé entre le Pool pour la réassurance des marchandises contre les risques de guerre d'une part, le War Risks Cargo Pool

Management désigné dans la convention « les gérants » d'autre part, et, en troisième lieu, le Board of Trade.

Aux termes de ce contrat, toute réassurance risques de guerre acceptée par le Pool était elle-même mise à la charge du Board of Trade en ce qui concerne les « *risques des ennemis du Roi* » compris dans la dite réassurance ; les réassurances étaient faites dans les conditions et aux taux fixés par les gérants du Pool, mais avec l'accord du Board of Trade. Aux primes de réassurance des risques ordinaires de guerre, perçues par le Pool, venaient se superposer les primes de réassurance des risques des « Ennemis du Roi », dont les taux étaient de 0,075 % pour les lingots, espèces et objets envoyés re-commandés, et 0,15 % pour les autres marchandises (1).

Le contrat prévoyait les conditions dans lesquelles les primes étaient débitées par le Pool aux personnes se réassurant auprès de lui et par les membres du Pool aux

(1) Tarif de primes publié par le Comité de Tarification des primes risques de guerre, applicable aux risques sur cargaisons ou valeurs rentrant dans le cadre du Pool pour l'assurance des risques de guerre sur facultés (4 mai 1939) :

Le Pool ne couvre pas les expéditions faites sous l'empire de connaissements à option, à l'exception des grains et des graines comme stipulé dans les conditions du Pool.

PRIMES DE GUERRE POUR NAVIRES ROYAUME-UNI

A DESTINATION ET EN PROVENANCE DE :

Royaume-Uni ou Etat libre d'Irlande.....	0,075 %
Continent entre Harwich, Amsterdam et Southampton, Saint-Malo compris	0,075 %
Continent dans la zone entre et y compris Bordeaux et Danemark, mais y compris également l'Islande, la Norvège et la Suède pas à l'est de Malmö, mais à l'exclusion des voyages par les routes entre Harwich, Amsterdam et Southampton, Saint-Malo comme ci-dessus	0,125 %
Etats-Unis (Golfe et Atlantique), Canada (Atlantique) et Indes Occi- dentales (y compris la Guyane britannique).....	0,125 %
Tous les autres voyages.....	0,25 %
Extrême-Orient Nord du 20° Nord à l'exclusion de Haiphong, surpri- me de 0,125 % à ajouter au taux de 0,25 %.	
Bullion Specie (numéraire, or et argent en barres) et articles par poste	

assurés directs d'une part, et, d'autre part, par le Board of Trade au Pool pour les réassurances des risques des ennemis du Roi.

Le Pool était soumis à une certaine discipline vis-à-vis du Board of Trade. Aux termes de la clause V du contrat passé entre lui, les gérants et le Board of Trade, il était obligé, en effet, de se conformer strictement aux dispositions du contrat du Pool quant à sa compétence et aux opérations qu'il effectuait ; de prendre toutes dispositions nécessaires et suffisantes pour garantir l'exécution, de la part de chaque membre du Pool, des obligations qui leur incombaient ; de fournir à l'Etat tous les renseignements concernant ses engagements, et, dans un délai d'un mois à compter du dernier jour de chaque trimestre, un compte des sommes dues au Board of Trade pour primes ou à tout autre titre. Les sommes, dont le Pool était débiteur vis-à-vis du Board of Trade, étaient payées par les gérants dans les sept jours suivant la remise des comptes trimestriels. Celles dues par le Board of Trade pour sinistres, ristournes ou autres étaient versées aux Gérants dès que la responsabilité du Board of Trade était prouvée. En cas de règlement provisoire ou partiel d'une réclamation, le Board of Trade avançait aux gérants les fonds nécessaires pour faire

recommandée et/ou colis postal assuré et/ou valeur déclarée : moitié des taux ci-dessus.

PRIMES DE GUERRE POUR AVIONS ROYAUME-UNI

A DESTINATION ET EN PROVENANCE DE :

Royaume-Uni ou Etat libre d'Irlande, Hollande, Belgique, France,	
Suisse	0,075 %
Danemark, Norvège, Suède	0,125 %
Toutes les autres destinations.....	0,25 %
Bullion Specie et articles par poste recommandée et/ou colis postal assuré et/ou valeur déclarée : moitié des taux ci-dessus.	

face au paiement de la dette. Le Pool était, par ailleurs, très surveillé au point de vue financier. Des représentants de l'Etat, contrôleurs et experts-comptables, examinaient, à toute époque, les livres de comptabilité et tous documents relatifs aux opérations techniques. Le Board of Trade supportait lui-même sa part proportionnelle dans toutes les dépenses exposées par le Pool à l'occasion de toutes pertes ou avaries couvertes par une assurance réassurée par lui.

Tel était, dans son ensemble, l'organisation et le fonctionnement du système anglais pour la couverture des risques de guerre en période de tension internationale.

Ayant commencé ses opérations le 15 avril 1939, le Pool entra en liquidation à l'ouverture des hostilités. A cette époque, le Gouvernement anglais créa un bureau spécial de souscription pour l'assurance des risques de guerre, « The War Risks Insurance Office ».

Un examen rapide de l'organisation du marché londonien pour la couverture des risques de guerre sur marchandises en période de tension internationale s'avérerait indispensable, puisqu'en définitive, c'est à cette formule heureuse d'une collaboration entre l'Etat et les Compagnies d'assurances maritimes que se sont ralliées les Autorités Publiques françaises pour permettre aux exportateurs et aux importateurs de trouver des conditions avantageuses d'assurance contre les risques de guerre.

SECTION II

Organisation et fonctionnement du Groupement des Compagnies Françaises d'Assurances Maritimes pour la réassurance des Risques de guerre sur facultés en période de tension internationale (2)

Pour répondre aux doléances légitimes des importateurs et des exportateurs français, le Gouvernement chercha, au début de 1939, les moyens permettant de réduire d'une façon substantielle les taux de primes d'assurance contre les risques de guerre des cargaisons transportées par mer.

Par un décret-loi en date du 20 mai 1939 (3), les Autorités Publiques, s'inspirant dans une large mesure des dispositions analogues prises en Angleterre depuis le 15 avril 1939, décidèrent de former, entre les Sociétés françaises d'assurances maritimes, un Groupement ayant pour objet la réassurance obligatoire et intégrale des contrats couvrant les cargaisons *en provenance* ou *à destination* de tous ports ou lieux de la France Métropolitaine et de l'Algérie contre les risques de guerre. Les contrats d'assurance de marchandises n'intéressant pas directement l'Economie Nationale n'étaient donc pas soumis à ce régime particulier.

(2) On entend par « facultés » tout ce qui constitue le chargement d'un navire par opposition au mot « corps » qui désigne le navire lui-même et tous ses accessoires. Le mot « facultés » a, dans le langage maritime, un sens plus large que le mot « marchandises », qui ne concerne simplement que les choses faisant l'objet d'un commerce.

(3) *Journal Officiel* du 21 mai 1939, page 6.443.

§ 1. — ORGANISATION DU GROUPEMENT

La formation d'un Groupement de réassurances entre sociétés d'assurances françaises en vue d'obtenir un sensible fléchissement des taux de primes sur le marché n'aurait sûrement donné aucun résultat si l'Etat n'avait pas lui-même apporté son concours à cette nouvelle organisation. Il s'agissait, en effet, moins d'accroître, par le jeu de la réassurance, les possibilités de souscriptions de chaque Compagnie, que de créer un système judicieux de division des risques entre les différents intéressés.

L'alinéa 2 de l'article 1^{er} du décret-loi du 20 mai 1939 stipule que les pertes et avaries provenant de la réalisation de risques de guerre, tels qu'ils sont définis à l'alinéa premier, sont supportées par l'Etat *à partir de l'ouverture des hostilités*, lorsque ces pertes ou avaries résultent de l'action d'une personne agissant ou prétendant agir pour le compte d'une puissance étrangère ennemie de la France, et, avant même toute déclaration de guerre, à condition, dans cette dernière hypothèse, que cette action soit en relation directe avec les hostilités ultérieures. N'étaient donc à la charge du Trésor Public que les dommages causés « par les ennemis de la France ». *A contrario*, les Compagnies privées, adhérentes au Groupement, conservaient à leur charge tous les sinistres résultant d'opérations de guerre faites par des puissances étrangères autres que celles ennemies de la France.

Ainsi, à supposer que la France n'ait pas suivi, en septembre 1939, l'Angleterre, qu'elle n'ait pas déclaré la guerre à l'Allemagne et qu'un navire ait été coulé par

suite d'un événement de guerre au cours des hostilités anglo-allemandes, le Groupement eût été responsable de la perte des marchandises assurées se trouvant à bord de cette unité, sans aucun recours possible contre l'Etat.

Ce partage de responsabilité entre l'Etat et les Sociétés d'assurances maritimes adhérentes au Groupement est tout à fait identique à celui établi entre le Board of Trade et le War Risks Cargo Pool Management ; l'expression « risques des ennemis du Roi » employée par le Board of Trade est équivalente à celle « risques des ennemis de la France » figurant à l'alinéa 2 de l'article premier du décret-loi du 20 mai 1939.

Une telle discrimination dans les engagements respectifs du Groupement et de l'Etat aboutit au fractionnement de la prime perçue par le Groupement en contre-partie de la garantie accordée aux souscripteurs directs. Une partie de celle-ci est acquise au Groupement pour lui permettre de faire face au paiement des sinistres, et de régler les dépenses de premier établissement et de fonctionnement de ses services ; l'autre, résultant, en vertu des dispositions insérées à l'article 6 du décret, de l'application aux risques assurés du taux fixé par un arrêté du Ministre du Travail, du Ministre de la Marine Marchande et du Ministre des Finances, après avis d'une commission consultative, est versée au Trésor par le Groupement chargé de la percevoir dans les délais et conditions fixés par cet arrêté.

A cet effet, fut ouvert, dans les écritures du Trésor, un compte spécial intitulé : « Réassurance des Risques de Guerre sur Facultés en période de tension internationale ».

Ce compte comprenait, en recettes, le montant des primes encaissées par le Groupement pour le compte de l'Etat et le produit des sauvetages revenant à celui-ci; en dépenses, le coût des réparations, pertes et avaries incombant à l'Etat (article 8 du décret-loi du 20 mai 1939).

L'organisation pratique du système fit l'objet d'un règlement intérieur. Celui-ci fixa :

les modalités d'adhésion et de retrait des sociétés participantes ;

les conditions des assurances contractées ;

les formes et les délais dans lesquels ces conditions pouvaient être modifiées ;

les pleins acceptés par les sociétés participantes, et la répartition entre celles-ci des dépenses entraînées par l'application du décret-loi ;

d'une manière générale, toutes les dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement et à la dissolution du Groupement.

Préparé par les représentants qualifiés de la corporation des assureurs maritimes, ce règlement fut déposé, le 26 mai 1939, à la Direction des Assurances Privées au Ministère du Travail et homologué le 2 juin par un arrêté ministériel.

*
**

L'adhésion d'une Compagnie française d'assurance maritime au Groupement était soumise à l'agrément préalable de l'Assemblée Générale des membres participants et à l'habilitation du Ministre du Travail, qui

avait le droit de la retirer à tout moment (articles 1 et 2 du décret-loi du 20 mai 1939).

Sur la demande d'adhésion de chaque Compagnie, figurait l'indication du plein qu'elle entendait garder par navire. Ce plein de conservation, dont la notion constitue la base même de toute l'assurance maritime (4), était la somme conservée par la Compagnie à sa charge et ne faisait donc l'objet d'aucune réassurance. Si plusieurs Compagnies avaient une direction unique, le Conseil d'administration du Groupement pouvait les autoriser à n'être représentées que par l'une d'elles. Dans ce cas, le plein de la Compagnie adhérente était augmenté de celui de l'autre ou des autres Compagnies. Aucune solidarité n'existait entre les Sociétés, membres du Groupement, chacune d'elles n'étant responsable que pour son prorata.

Toute Compagnie adhérente avait la possibilité de se retirer à tout moment du Groupement, sous réserve, cependant, d'en aviser les Administrateurs au moins un mois à l'avance par lettre recommandée. Avant toute démission effective, elle demeurait toujours engagée, pour son prorata, dans le règlement et des pertes ou avaries, et des frais ou dépenses exposés pour la constitution, l'organisation et le fonctionnement du Groupement.

Le Groupement était administré par un Conseil d'administration dont les membres furent nommés conformément à l'article 5 du décret-loi du 20 mai 1939, le 22 mai 1939, par les directeurs ou représentants mandatés des Compagnies habilitées par le Ministre du Travail

(4) Voir plus loin, p. 113.

à faire partie du Groupement, réunis en assemblée générale. Ce conseil comprenait un Président, quatre Administrateurs et un Secrétaire général.

Le Conseil d'administration fixait le tarif des primes applicables aux assurances réassurées par le groupement et avait mission de porter à la connaissance de tous les souscripteurs directs, dans les plus brefs délais, toutes les modifications éventuelles des tarifs en vigueur susceptibles d'être édictées tant par lui-même que par les Ministres intéressés, pour la part qui, sur le montant total des primes encaissées par le Groupement, revenait à l'Etat ; il réglait le fonctionnement intérieur des bureaux du Groupement ; organisait sa comptabilité ; surveillait l'encaissement des primes et des sauvetages ; déposait les fonds encaissés dans les banques agréées ; procédait au retrait des fonds par quittances ou chèques signés par deux membres du Conseil et donnait valablement décharge pour tout paiement effectué au Groupement ; décidait du placement des fonds libres ; statuait sur la recevabilité des réclamations ; autorisait le règlement des pertes et avaries. Ce fut à lui, enfin, qu'incomba la tâche de procéder à la liquidation financière du Groupement, lors de la cessation de ses opérations en septembre 1939.

*
**

Si le décret-loi du 20 mai 1939 accordait au Conseil d'administration des pouvoirs aussi étendus, l'Etat entendait cependant ne pas être complètement étranger au fonctionnement pratique du Groupement. Aussi, ce même décret institua-t-il un organe de contrôle placé

sous l'autorité du Ministre du Travail. Le Groupement était soumis à la surveillance permanente d'un commissaire-contrôleur, assermenté dans les conditions prévues par l'article 6 du décret-loi du 14 juin 1938 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurance, qui assistait de droit à toutes les réunions du Conseil d'administration. Un arrêté du 2 juin 1939 (5) précisa les conditions d'exercice de ce contrôle.

Le Groupement était tenu d'adresser au Ministre des Finances, dans les vingt premiers jours de chaque mois, une déclaration, en double exemplaire, visée par le Commissaire-contrôleur, du montant des primes encaissées pour le compte de l'Etat et de le verser au Trésor public ; il était également obligé de lui notifier tous les sinistres survenus et susceptibles d'être mis à la charge de l'Etat, par application des dispositions du deuxième alinéa de l'article premier du décret-loi du 20 mai 1939.

§ 2. — FONCTIONNEMENT TECHNIQUE ET FINANCIER DU GROUPEMENT

Par décision des Autorités administratives compétentes (article 4 de l'arrêté inter-ministériel du 2 juin 1939), le « Groupement des Compagnies Françaises d'Assurances Maritimes pour la réassurance des risques de guerre sur facultés en période de tension internationale » fut autorisé à commencer ses opérations de réassurance le surlendemain, à midi, de la date de publication au *Journal Officiel* de l'arrêté ministériel, prévu à l'article 6

(5) *Journal Officiel* du 3 juin 1939, p. 7.007.

du décret-loi du 20 mai 1939, relatif à la fixation de la fraction de primes revenant au Trésor.

Cet arrêté étant paru au *Journal Officiel* du 3 juin 1939 (6), ce fut donc le 5 à midi que le Groupement reçut ses premiers aliments ; toutes les marchandises se trouvant à bord d'un navire ayant quitté le port d'embarquement avant cette date et cette heure ne purent bénéficier de la réassurance du Groupement.

*
**

Le Groupement comprenait vingt-neuf Compagnies françaises d'assurances maritimes. La totalité de leurs engagements permettait à celui-ci de conserver, sans réassurance, un « plein de rétention » par navire de quatre millions cinq cent mille francs (4.500.000). Comparée à la valeur de certains chargements, cette somme apparaissait très modeste. Pour pallier l'insuffisance des possibilités de souscriptions du Groupement, le Conseil d'administration, usant des pouvoirs que le règlement intérieur lui conférait, demanda au Ministre du Travail l'autorisation de souscrire, auprès d'un groupe du Lloyd's de Londres, un contrat de réassurance.

Celui-ci fut conclu le 28 juin 1939 par l'intermédiaire de MM. WILLIS FABER & DUMAS Ltd, brokers at Lloyd's, auprès d'assureurs du Lloyd's de Londres, avec, comme apéritrice du contrat, la « Commercial Union Insurance Co. Ltd ».

La réassurance était faite aux pleines conditions originales du cédant : si, sur un navire, l'intérêt du Grou-

(6) *Journal Officiel* du 3 juin 1939, p. 7.008.

pement atteignait ou dépassait 2.500.000 francs, les réassureurs anglais recevaient obligatoirement 85 % de l'intégralité des sommes en risques sur ce navire, sans que celles-ci puissent dépasser un maximum de trente millions de francs (30.000.000).

Cet accord permettait au Groupement de n'être engagé que pour son plein maximum de conservation, soit quatre millions cinq cent mille francs, au cas où toutes les déclarations faites par celui-ci sur un même navire atteignaient trente millions de francs.

Au delà de ce chiffre, le maximum du plein de conservation du Groupement étant atteint, les réassureurs acceptèrent de couvrir en excédent du maximum de couverture, une somme de dix millions de francs ; mais ils ne consentirent à augmenter leurs engagements respectifs que facultativement.

SOUSCRIPTIONS	RÉASSUREURS	GROUPEMENT
2.500.000		2.500.000
	85 %	15 %
5.000.000	4.250.000	750.000
29.000.000	24.650.000	4.350.000
30.000.000	25.500.000	4.500.000
34.500.000	30.000.000	4.500.000
40.000.000	35.500.000	4.500.000

Les déclarations sur envois par poste et toutes les expéditions faites sur des navires dont les noms étaient

inconnus à la date de l'arrêt de déclaration par les assurés aux assureurs étaient réassurées pour 85 % de leur valeur, sans tenir compte de l'excédent de deux millions cinq cent mille francs prévu au contrat.

Ainsi, les risques étaient bien divisés : ou bien la responsabilité de l'Etat était engagée par application des prescriptions de l'article 1^{er} du décret-loi du 20 mai 1939, et le Trésor remboursait le montant des dommages et pertes subis par les assurés ; ou bien les conditions de l'article 1^{er} n'étaient pas remplies, et les pertes ou avaries incombaient au Groupement. Les réserves de cet organisme n'étant pas inépuisables, ses engagements étaient limités au total des pleins que chacune des compagnies adhérentes avait sollicité lors de son adhésion en raison et de son capital social et de ses réserves ; au delà de la limite ainsi définie, soit quatre millions cinq cent mille francs, les risques étaient rétrocédés à des Compagnies anglaises.

Cet appel forcé au marché de Londres contraignit le Conseil d'Administration du Groupement à établir un tarif de primes sensiblement identique à celui adopté par le Comité de tarification britannique des primes Risques de Guerre rentrant dans le cadre du Pool pour l'assurance de ces risques.

Ce tarif fut approuvé au cours de la réunion du Conseil d'administration du 3 juin 1939, le jour même où l'Etat faisait connaître, par arrêté ministériel, la part qu'il désirait recevoir en vertu des dispositions de l'article 6 du décret-loi du 20 mai 1939 sur le montant total des primes encaissées par le Groupement.

Le tarif était le suivant :

1° D'un port français sur la Manche ou la Mer du Nord à un port français sur la Manche ou la Mer du Nord.....	0,075 %
2° d'un port français sur l'Océan à un port français sur l'Océan	0,075 %
3° d'un port français sur la Manche ou la Mer du Nord à un port sur la Mer du Nord non situé au delà d'Amsterdam ou inversement	0,075 %
4° d'un port français sur la Manche ou la Mer du Nord à un port du Royaume-Uni non situé à l'ouest de Southampton, ni au nord de Harwich ou inversement	0,075 %
5° d'un port français sur la Manche ou la Mer du Nord à un port français sur l'Océan ou inversement	0,125 %
6° d'un port français sur la Mer du Nord, la Manche ou l'Océan à tous autres ports du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède non situés à l'est de Malmoë ou inversement.....	0,125 %
7° d'un port français sur la Mer du Nord, la Manche ou l'Océan à tous ports des Etats-Unis et du Canada sur l'Atlantique ou à tous ports des Antilles ou inversement....	0,125 %
8° d'un port français sur la Méditerranée à un autre port français sur la Méditerranée, ou d'un autre port d'Algérie à un autre port d'Algérie	0,125 %
9° tous autres voyages de ou vers un port français, ou de ou vers un port algérien..	0,25 %

10° surprime pour Extrême-Orient au nord du

20° latitude nord 0,125 %

En vertu d'une décision du Conseil d'administration du 29 juin 1939, la surprime indiquée au paragraphe 10 ne fut pas appliquée pratiquement pour les voyages en provenance ou à destination des petits ports du Tonkin se trouvant, comme Haïphong, au nord du 20° latitude.

*
**

Les primes adoptées par le Groupement comprenaient donc trois taux différents suivant les voyages considérés :

0,25 % 0,125 % 0,075 %

Sur ces montants, l'arrêté ministériel du 2 juin 1939 attribua respectivement à l'Etat :

0,075 % 0,025 % 0,015 %

Des taux aussi réduits ne purent être fixés qu'en raison, d'une part, des mesures prises par les Pouvoirs publics et le Conseil d'administration du Groupement pour limiter les courtages et commissions, facteurs principaux de l'amenuisement des primes, d'autre part, d'une disposition essentielle contenue dans l'article 3 du décret-loi du 20 mai 1939.

Un décret du 1^{er} juin 1939, pris sur la proposition du Ministre du Travail, du Ministre des Finances et du Ministre de la Marine Marchande en vertu de l'article 7 du décret-loi du 20 mai 1939 (7) limita le taux légal et conventionnel du courtage sur toutes les places de

(7) *Journal Officiel* du 2 juin 1939, p. 6.956.

France et d'Algérie pour l'assurance des risques de guerre définis à l'article premier du décret-loi précité, à 5 %.

Par ailleurs, l'article 18 du règlement intérieur du Groupement prit soin de préciser que les primes encaissées ne pouvaient subir d'autres déductions que celle forfaitairement fixée à 15 %.

Aucun escompte n'était autorisé. La commission du souscripteur direct était égale à 10 % du montant de la prime brute.

Il était, dès lors, interdit à tous les intéressés d'allouer aux divers intermédiaires intervenus dans une même affaire un courtage supérieur à 5 %. Aussi, le Président de la Chambre Syndicale des Courtiers-Jurés d'Assurances près la Bourse de Paris ayant demandé si, à l'occasion d'une affaire destinée à être réassurée par le Groupement et apportée à un courtier français par un courtier étranger, il était possible d'allouer un courtage supplémentaire pour rémunérer les services rendus par ce courtier étranger, le Conseil d'administration du Groupement, après avoir demandé l'avis du commissaire-contrôleur, a-t-il déclaré que les textes s'y opposaient formellement.

La prime nette revenant au Groupement n'était pas égale à la prime brute sous déduction des 15 %. Le Groupement en cédait, en effet, une partie à l'Etat conformément à l'arrêté du 2 juin 1939 ; d'autre part, le cas échéant, il était redevable à l'égard de ses réassureurs de primes dont les taux furent fixés, dans le contrat de réassurance, suivant les voyages considérés, à

0,03 %

0,04 %

0,09 %

Pendant les trois mois que durèrent les opérations du Groupement, les taux de primes ne subirent aucune modification (8).

Leur modicité pouvait faire craindre un déséquilibre financier du Groupement. Pour y parer dans une certaine mesure, et pour favoriser l'équilibre des risques, l'article 3 du décret-loi du 20 mai 1939 *obligeait* toutes les Compagnies d'assurances maritimes souscrivant des assurances de risques de guerre sur le territoire métropolitain et en Algérie à n'assurer ces risques qu'aux primes et conditions précisées par le règlement intérieur du Groupement, et à les réassurer, pour la totalité de leur montant, auprès de cet organisme. Les souscripteurs directs étaient donc *tenus* de se réassurer *intégralement* auprès du Groupement.

Ce principe fondamental posé, le décret-loi du 20 mai 1939 laissait au règlement intérieur le soin de déterminer les rapports des souscripteurs et du Groupement. Il s'avère opportun de les étudier à la lumière non seulement des instructions ultérieures données par le Conseil d'administration, destinées à en préciser la portée, mais encore de l'expérience acquise au cours des mois durant lesquels le Groupement a pratiqué ses opérations de réassurance.

(8) La dépendance du Groupement vis-à-vis du marché anglais fit naître cependant quelques difficultés au moment où le Comité de Tarification des Risques de guerre assurables dans le cadre du Pool Britannique révisait ses tarifs. Pour certains voyages, les nouveaux taux étaient inférieurs, en effet, à ceux pratiqués par le Groupement. Des démarches furent effectuées à Londres pour tenter d'obtenir une réduction des primes de réassurance, mais elles ne donnèrent aucun résultat. Finalement, les avantages accordés par le tarif de Londres ne paraissant pas compromettre les intérêts du commerce national, le Conseil d'administration du Groupement, au cours de sa réunion du 23 juin 1939, se déclara favorable au maintien des taux qu'il avait adoptés le 3 juin 1939.

§ 3. — RAPPORTS ENTRE LES SOUSCRIPTEURS DIRECTS
ET LE GROUPEMENT

L'étude du fonctionnement technique et financier du Groupement met en exergue l'existence de deux catégories de souscripteurs directs : les Compagnies Françaises non adhérentes au Groupement et les Compagnies étrangères travaillant en France d'une part, et d'autre part les sociétés d'assurances maritimes, membres du Groupement. Tous les souscripteurs directs français ou étrangers, dès l'instant où ils contractaient sur le territoire de la France métropolitaine ou en Algérie des assurances contre les risques de guerre de marchandises en provenance ou à destination de tous ports ou lieux de la France ou de l'Algérie par la voie maritime, étaient obligés de se soumettre aux instructions impératives du Groupement (9).

Cette soumission ne souleva aucune difficulté pour les Compagnies françaises. Par contre, les Compagnies anglaises étant elles-mêmes obligées de se réassurer auprès du « War Risks Cargo Pool Management » pour des voyages entrant précisément dans le domaine d'application du décret-loi du 20 mai 1939, il fallut concilier les instructions données par le Groupement, en vertu de ce décret-loi, et celles reçues de leurs Directions par les agences de ces Compagnies.

Le Conseil d'administration fut unanime à recon-

(9) En vertu d'une clause compromissoire insérée à l'article 22 du règlement intérieur du Groupement, tous les différends pouvant s'élever entre les souscripteurs directs et le Groupement étaient soumis à trois arbitres : l'un, désigné par les administrateurs du Groupement, le second par le souscripteur intéressé et le troisième par les deux premiers. En cas de désaccord sur le choix du troisième arbitre, celui-ci était nommé par le Président du Tribunal de Commerce de la Seine.

naître que seuls les conditions et le tarif du Groupement étaient applicables ; les textes législatifs ou réglementaires d'un Etat sont en effet opposables à un individu résidant sur le territoire de cet Etat, quelle que soit sa nationalité ; aucun conflit de droit international privé n'était à craindre ; néanmoins, on aurait pu redouter qu'une telle opinion ait une répercussion fâcheuse sur les conditions du contrat de réassurance passé auprès des réassureurs anglais. Heureusement, il n'en fut rien.

Les Compagnies d'assurances maritimes françaises non adhérentes au Groupement et les Compagnies étrangères habilitées à travailler en France ne gardaient aucune somme en risque sur les affaires souscrites ; elles avaient droit simplement à la commission forfaitaire de 15 % dont le taux se justifiait en raison même de l'interdiction opposable à tous les souscripteurs de conserver une part de leurs assurances ; cette déduction leur permettait de couvrir leurs frais généraux.

Les Sociétés françaises d'assurances maritimes, qui étaient membres du Groupement, cédaient également à celui-ci l'intégralité de leurs souscriptions sur risques de guerre sous déduction de la commission forfaitaire de 15 % des primes brutes originales ; mais, en qualité de réassureurs, membres du Groupement, elles avaient droit, au prorata de leurs engagements respectifs, au montant de la part des primes nettes encaissées par le Groupement et qui lui appartenait en propre.

*
**

Le champ d'action du Groupement était limité au territoire métropolitain et à l'Algérie. Mais pour des

considérations d'intérêt national, le Conseil d'administration l'étendit considérablement ; il donna aux Compagnies d'assurances maritimes souscrivant des assurances contre les risques de guerre, entrant dans le domaine d'application du décret-loi du 20 mai 1939, dans les colonies françaises, pays de protectorat ou sous mandat, ou dans les pays étrangers, la possibilité de se réassurer auprès du Groupement, sous réserve de son autorisation préalable.

En fait, le Conseil répondit toujours favorablement aux demandes qu'il reçut. Les Compagnies s'engageaient à réassurer, sans aucune exception, auprès du Groupement, tous les risques de guerre sur facultés en provenance ou à destination de la France et de l'Algérie souscrits par elles, ou par celles des agences, sociétés sœurs ou filiales, pour lesquelles cette faculté de réassurance auprès du Groupement était sollicitée.

Pour faciliter ce régime d'extension, les membres du Conseil d'administration décidèrent, le 23 juin 1939, d'établir un modèle type d'engagement et donnèrent à leur Président délégation de pouvoir pour accorder ces autorisations sous réserve d'en référer, le cas échéant, au Conseil.

*
**

Le Groupement ne couvrait que les risques de guerre énumérés par l'alinéa premier de l'article premier du décret-loi du 20 mai 1939, c'est-à-dire ceux figurant à l'alinéa a) du paragraphe premier des conditions particulières Risques de guerre adoptées le 15 octobre 1935, modifiées le 23 juin 1937 et le 15 janvier 1938, et

annexées à l'imprimé de la police française d'assurance maritime contre les risques de guerre sur marchandises et/ou facultés établi par l'Union des Syndicats des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports le 1^{er} octobre 1928 (10).

Etaient exclus de la garantie accordée par le Groupement, les risques d'émeutes, de mouvements populaires, de grèves et de lock-out énumérés à l'alinéa b) du paragraphe précité. Si l'assuré désirait couvrir sa marchandise contre de tels risques, il pouvait conclure une convention spéciale avec ses assureurs, moyennant une ressortie de primes indépendante où le Groupement n'était pas intéressé.

Le Groupement, par ailleurs, ne réassurait que certaines marchandises.

Etaient, en effet, seules appelées à profiter des avantages résultant de l'institution de ce nouveau régime de réassurance que les marchandises transportées sous charte-partie, connaissement, ou tout autre titre de transport, à l'exclusion des expéditions de titres, de valeurs, d'espèces et de métaux précieux expédiés par poste, sous plis ordinaires recommandés ou chargés, ou par tous autres moyens. Le Groupement n'avait pas une capacité technique suffisante pour accepter des sommes aussi

(10) Le paragraphe 1^{er} des conditions particulières du 15 octobre 1935 est le suivant :

« La présente assurance a pour objet exclusif de garantir les marchandises et/ou facultés assurées, sous réserve des exceptions et précisions contenues aux paragraphes 2, 3 et 4 ci-après, contre les dommages et pertes provenant :

« a) de guerre civile et étrangère, d'hostilités, représailles, captures, arrêts, saisies, contraintes, molestations ou détentions par tous gouvernements et autorités quelconques, d'explosion de torpilles, de mines sous-marines et généralement de tous accidents et fortunes de guerre ainsi que de piraterie ;

« b) d'émeutes, de mouvements populaires, de grèves et de lock-out. »

élevées que celles atteintes parfois par des expéditions de ce genre. Il lui était cependant possible de réassurer toute autre marchandise expédiée par voie postale.

Seul le voyage maritime était couvert ; les transports terrestres ou aériens accessoires au voyage maritime étaient exclus.

Cette restriction apportée à l'étendue de la couverture des risques résultait de l'interprétation stricte des clauses des conditions particulières du 15 octobre 1935.

Celles-ci ne couvraient les marchandises assurées que dans les « limites de l'eau » depuis leur mise à bord du navire de mer jusqu'à leur débarquement (11). Une telle limitation de la garantie accordée était, au surplus, à cette époque, conforme aux textes législatifs en vigueur et notamment au décret du 8 novembre 1936 qui avait posé le principe de l'interdiction, pour les Compagnies d'assurances, de couvrir les risques de guerre à terre (12). Et malgré les doléances de nombreux groupements commerciaux, le Conseil d'administration refusa toujours la réassurance des marchandises transportées par voie fluviale, aérienne ou terrestre.

Les seules facultés, bénéficiant de la réassurance du Groupement, étaient celles « en provenance ou à destination de la France métropolitaine et de l'Algérie » (article 1^{er}, premier alinéa du décret-loi du 20 mai 1939).

(11) Paragraphe 4, alinéas a) et b) des conditions particulières du 15 octobre 1935 : voir p. 76. — Cf. Pierre Lureau, Docteur en droit, *L'assurance des Risques Maritimes de guerre et les polices françaises*, pp. 80 et suivantes (Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 20, rue Soufflot, Paris, 1941). — Ce n'est que l'application d'une clause anglaise bien connue dans les milieux de l'assurance maritime sous le nom de « Waterborne Agreement ».

(12) *Journal Officiel* du 10 novembre 1936, p. 11.706.

Les marchandises qui ne faisaient que transiter en France ou en Algérie, pour être ultérieurement acheminées sur d'autres pays, ne rentraient donc pas dans le domaine d'application de la réassurance obligatoire au Groupement.

Il y avait, néanmoins, des cas douteux : les marchandises chargées sous l'empire de connaissements ou de chartes-parties prévoyant leur déchargement, à option, soit dans un port français, soit dans un port étranger, étaient-elles réassurables au Groupement ? Le Conseil d'administration estima utile de répondre affirmativement, sous réserve que les intéressés aient demandé au Conseil l'autorisation de conserver ce droit d'option. Une telle option était, en effet, dangereuse ; sous son couvert, elle permettait de favoriser indirectement le ravitaillement de pays hostiles à la France. Au contraire, pouvaient être réassurées au Groupement toutes marchandises en provenance de France et stockées dans un pays étranger dans l'attente de leur expédition, et celles destinées à être importées en France et en dépôt provisoire dans un port étranger de transit. La seule condition nécessaire et suffisante était une condition juridique : ces marchandises devaient ne pas avoir perdu leur qualité de marchandises françaises.

Le but du Groupement était de favoriser le commerce d'exportation et d'importation de marchandises indispensables au ravitaillement du pays. Aussi bien, pour éviter toutes manœuvres spéculatives, le Conseil d'administration qui avait posé, dans le règlement intérieur le principe de la fixation de la valeur d'assurance conformément aux conditions de l'article 16 de l'impri-

mé du 1^{er} octobre 1928 (13) précisa-t-il dans une des instructions adressées aux souscripteurs directs, que la valeur d'assurance de la marchandise devait être celle de la facture de vente, ou, à défaut, celle déterminée par les mercuriales au port de destination et à la date du déchargement réel ou présumé, l'une ou l'autre de ces valeurs étant majorée des frais jusqu'à bord et du frêt, s'ils n'y étaient pas déjà compris, plus 10 % (14).

Le Groupement consentit à réassurer les augmentations de valeurs faites en cours de voyage dans les conditions prévues à l'article 17 de l'imprimé, si celles-ci étaient identiques à celles fixées dans la police d'assurance contre les risques ordinaires de navigation. Il acceptait également la réassurance des risques en devises étrangères sous les conditions et réserves prévues par la circulaire du Ministre du Travail du 19 mars 1937 (15).

(13) Article 21 du Règlement intérieur : « La valeur à attribuer aux marchandises et/ou facultés réassurées par le Groupement est déterminée dans les conditions prévues par l'article 16 de l'Imprimé sur Facultés Risques de guerre de l'Union des Syndicats des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports :

« Article 16. — Nonobstant toutes valeurs agréées, les assureurs peuvent, lors d'une réclamation de pertes ou d'avaries, demander la justification des valeurs réelles et, en cas d'exagération, réduire la somme assurée au prix coûtant, augmentée de dix pour cent, à moins qu'ils n'aient expressément agréé une surévaluation supérieure, auquel cas la quotité de cette surévaluation doit être déterminée dans la police même.

« Le prix coûtant sera établi par les factures d'achat, ou, à défaut, par les prix courants aux temps et lieu du chargement, augmenté de tous les frais jusqu'à bord, des avances de frêt non restituables et/ou du frêt acquis à tout événement, et de la prime d'assurance, le tout sans intérêts. »

(14) Instructions du 5 juillet 1939.

(15) Extrait d'une lettre-circulaire N° 5 du Ministre du Travail, en date du 19 mars 1937, concernant la souscription de contrats d'assurance stipulés payables en devises étrangères :

« Sous réserve que les devises provenant d'opérations traitées en monnaie étrangère restent en France pour être affectées, le cas échéant, au règlement des sinistres en cette monnaie, pourront être souscrites en devises étrangères :

S'inspirant, par ailleurs, de la pratique du Pool Britannique, le Conseil d'administration acceptait la réassurance des Risques de guerre avec la clause d'origine anglaise : « tenu couvert pour départ dans les trente jours », le point de départ du délai étant la date d'acceptation de l'ordre d'assurance et le taux de prime pouvant être révisé tous les sept jours.

Les primes étaient payables au comptant lors de la remise de la police ou de l'avenant ; l'article 19 du règlement intérieur édictait même une règle particulièrement sévère pour les souscripteurs directs. En vertu de ces dispositions, les souscripteurs étaient, en effet, *ducroires* du montant des primes, c'est-à-dire véritables « débiteurs légaux » à l'égard du Groupement et de l'Etat.

En raison du délai imparti au Groupement par

- « 1^o les assurances pour le compte d'assurés étrangers résidant à l'étranger ;
- « 2^o les assurances pour le compte de banques et banquiers (français et « étrangers) ayant résidence en France, lorsqu'ils sont obligatoirement tenus, en « cas de sinistre, au remboursement en monnaie étrangère des valeurs assurées « (titres, effets mobiliers et coupons) ;
- « 3^o les assurances pour le compte d'assurés français résidant en France ou « à l'étranger, en cas d'expédition (*long cours*) d'un point hors de France à un « point hors de France ;
- « 4^o les assurances sur frêt et/ou affrètement de navires étrangers ;
- « 5^o les marchés d'importation conclus en devises étrangères et payables « à terme ;
- « 6^o les ventes à l'exportation effectuées en devises étrangères ;
- « 7^o l'assurance des navires construits à l'étranger et payables en monnaie « étrangère et à terme ;
- « 8^o l'assurance des navires naviguant en dehors des eaux territoriales et, « de ce fait, plus particulièrement exposés à se trouver débiteurs de devises « étrangères, soit par suite de relâche forcée ou de réparations d'avaries dans « un port étranger, soit par suite d'assistance ou de sauvetage, soit par suite des « responsabilités qu'ils pourraient encourir en raison d'abordage, ou de collision « avec des navires d'autres nationalités (application de la convention de Bruxelles « ou des lois étrangères) ;
- « Pour toutes les autres assurances, l'interdiction de les stipuler payables en « monnaies étrangères demeure absolue, sous réserve d'examen des cas d'espèces « exceptionnels qui pourraient m'être soumis. »

l'arrêté du Ministre du Travail, du Ministre de la Marine Marchande et du Ministre des Finances, du 2 juin 1939, pour fournir à l'Etat les documents comptables et les pièces justificatives à l'appui, les souscripteurs directs devaient adresser au Groupement, journellement ou au moins à la fin de chaque semaine, des bordereaux récapitulatifs des ordres d'assurance acceptés dans la journée ou dans la semaine écoulée. Ces bordereaux indiquaient la date de l'ordre d'assurance donné par le client, la date de réception de cet ordre par la Compagnie, le nom de l'assuré, celui du vapeur, le voyage, la somme assurée (valeur totale assurée et part du souscripteur) et le décompte de la prime. Ils étaient établis en trois séries dénommées A. B. C. correspondant aux trois taux de primes adoptés par le Conseil d'administration :

A. — Prime de 0,075 %

B. — Prime de 0,125 %

C. — Prime de 0,25 %

Les souscripteurs n'avaient ainsi à ressortir la prime que sur le montant des capitaux assurés et totalisés en fin de mois.

Dans les trente jours suivant l'expiration de ce mois, ces bordereaux hebdomadaires étaient eux-mêmes récapitulés dans un bordereau mensuel adressé au Groupement avec le montant des primes brutes originales encaissées sous déduction des 15 % prévus par le règlement intérieur.

Les dossiers de réclamation étaient transmis au Groupement par les soins du souscripteur direct avec son projet de règlement de sinistre, ou, pour employer

un terme plus technique, son projet de « dispache » (16). Après examen, le projet était retourné à l'intéressé qui réglait la perte. Si le montant de la dispache était supérieur à 100.000 francs, le Conseil d'administration prévoyait la possibilité d'allouer au souscripteur direct une avance destinée à le couvrir.

Quoique très précises, ces diverses recommandations ne furent malheureusement pas toujours observées par tous les souscripteurs. Plus de quatre mois après la cessation des opérations du Groupement, le Conseil d'administration constata qu'un certain nombre de Compagnies d'assurances avaient omis de se conformer aux prescriptions impératives du décret-loi du 20 mai 1939 ; la liquidation du Groupement n'en a été que plus longue et plus compliquée.

§ 4. — DISSOLUTION DU GROUPEMENT ;
LIQUIDATION DES OPÉRATIONS EN COURS ;
RÉSULTATS FINANCIERS PROBABLES

Dès le début de l'année 1939, les Pouvoirs Publics s'étaient préoccupés d'élaborer un projet inspiré de la loi du 19 avril 1917 (17) instaurant un régime d'assurance d'Etat contre les risques maritimes de guerre, obligatoire pour les affaires portant sur « corps de navires » au-dessus d'un certain tonnage, facultatif pour les

(16) La dispache est le règlement d'avaries établi par l'assureur ou ses commettants, ayant pour objet la fixation de l'indemnité due à l'assuré, conformément aux clauses et conditions insérées au contrat d'assurance.

(17) *L'assurance par l'Etat des Risques Maritimes de guerre pendant la guerre de 1914*. Organisation, fonctionnement, résultats, par Michel Stourm, docteur en droit, 1926 (Jouve et Cie, Editeurs, 15, rue Racine, Paris).

affaires « facultés », en cas d'hostilités engageant la France et son Empire.

Ce régime fut mis en vigueur dès la déclaration de guerre, en septembre 1939. Le système de réassurance des facultés contre les risques de guerre en période de tension internationale devenait donc sans objet. Un décret du 5 septembre 1939 (18), pris en application de l'article 9 du décret-loi du 20 mai 1939, mit fin aux opérations du Groupement, laissant le soin au Ministre du Travail, au Ministre des Finances et au Ministre de la Marine Marchande de s'occuper de la liquidation des opérations en cours.

*
**

Pour répondre au désir exprimé par les représentants du Ministère du Travail de limiter le plus possible les engagements de l'Etat, le Conseil d'Administration prit immédiatement les mesures nécessaires pour porter à la connaissance des souscripteurs directs la décision des Autorités administratives.

Le 4 septembre 1939, la circulaire suivante fut transmise aux différents intéressés :

Paris, le 4 septembre 1939.

« Le Secrétaire général du Groupement vient d'être
« avisé par le Ministère du Travail qu'un décret venait
« d'être signé, mettant fin aux opérations du Groupe-
« ment à la date d'aujourd'hui.

« En conséquence, le Secrétaire général du Groupe-
« ment informe les souscripteurs qu'il ne pourra plus
« accepter que les applications pour lesquelles ils

(18) *Journal Officiel* du 11 septembre 1939, p. 11.325.

« étaient engagés avant le présent avis et dont ils justifieront qu'ils n'ont pas pu se dégager.

« Il en sera plus particulièrement ainsi pour les navires non encore partis à la date de ce jour. »

Malgré cette information précise, l'application de certaines affaires au Groupement donna lieu à des contestations ayant pour origine l'insertion, dans la plupart des ordres d'assurance, de la clause adoptée par le Conseil d'administration : « tenu couvert pour départ dans les 30 jours ».

D'aucuns prétendaient, en effet, donner à cette clause une interprétation différente selon qu'il s'agissait d'une police d'abonnement ou d'une police concernant une affaire isolée.

Dans une affaire isolée, où l'assurance a été acceptée pour départ dans les 30 jours, les risques ne sont à la charge des assureurs que lorsque la marchandise assurée est mise à bord du navire de mer, en vertu de l'alinéa « a » du paragraphe 4 des conditions particulières du 15 octobre 1935 (19). La clause « tenu couvert pour départ dans les 30 jours » a pour effet de limiter dans le temps la garantie de l'assureur ; si le navire n'a pas quitté le port de chargement dans les 30 jours de la date d'acceptation de l'ordre d'assurance, le contrat est rompu ; même si l'objet assuré est resté à bord, l'assureur est dégagé de toute responsabilité.

Cette clause est donc très importante ; néanmoins, dans une police d'abonnement, elle ne se conçoit pas.

Une police d'abonnement, appelée encore police

(19) Application du « Waterborne Agreement » : voir p. 40.

flottante, est un contrat d'assurance où, par convention conclue entre l'assuré et l'assureur, il est convenu que, pendant un certain laps de temps, toutes les expéditions faites par l'assuré se trouveront automatiquement assurées, celui-ci ayant, en contre-partie, l'obligation de déclarer à l'assureur toutes les marchandises rentrant dans les conditions de la police.

Cet automatisme de l'assurance, qui caractérise la nature toute spéciale de ce contrat, est inconciliable avec les effets résolutoires que comporte la clause « tenu couvert pour départ dans les 30 jours ».

Et cependant, au lendemain de la publication au *Journal Officiel* du 11 septembre 1939 du décret mettant fin aux opérations du Groupement, le Conseil d'administration prit soin de préciser, par circulaire adressée à tous les souscripteurs directs, les conditions d'application de la clause précitée :

« Pour mettre fin aux divergences d'interprétation
« que soulève, en raison de la cessation des opérations
« du Groupement, l'application de la clause « tenu cou-
« vert 30 jours moyennant prime à fixer », il est précisé
« que cette clause doit s'interpréter comme suit :

« s'il s'agit d'une application à une police flottante
« « risques de guerre » et que celle-ci ait, pendant le
« délai de 30 jours, fait l'objet de la résiliation prévue à
« l'article 9 des conditions particulières annexées à l'Im-
« primé risques de guerre, la réassurance par le Grou-
« pement ne vaut que si les risques ont commencé avant
« l'expiration des 48 heures spécifiées pour le préavis ou
« à l'expiration d'un délai moindre s'il a été ainsi prévu.

« s'il s'agit, au contraire, d'un ordre isolé sur risques

« de guerre, accepté pour départ dans les 30 jours, cette
« clause ne vaut vis-à-vis du Groupement que si, dans le
« délai de ces 30 jours, le navire est parti avant le 11
« septembre 24 heures, date à laquelle a été publié au
« *Journal Officiel* le décret qui met fin aux opérations
« du Groupement. »

Si le deuxième alinéa de cette circulaire ne soulève aucune objection, la rédaction du premier alinéa paraît, par contre, défectueuse.

D'après cette circulaire, il apparaît possible de concilier la clause « tenu couvert dans les 30 jours » avec les prescriptions du paragraphe 9 des conditions particulières du 15 octobre 1935 de l'imprimé « Risques de Guerre » sur marchandises et/ou facultés (20). Ce paragraphe permet à l'assureur, étant donné la gravité des risques qu'il consent à couvrir, de résilier une police d'abonnement, en tout temps, sous simple préavis de 48 heures notifié par lettre à l'assuré ou à son courtier, de telle sorte que les marchandises et/ou facultés, dont les risques n'auraient pas commencé avant l'expiration de ce délai, ne sont pas à sa charge. Or, ces marchandises et/ou facultés sont celles qui n'ont pas été chargées à bord du navire de mer avant ce laps de temps, en vertu de l'alinéa « a » du paragraphe 4 des conditions particulières sus visées.

Cette condition, nécessaire pour engager la responsabilité de l'assureur, n'est pas suffisante si la police contient la clause « tenu couvert... », et si l'on admet que celle-ci peut avoir quelque effet sur la validité du contrat.

(20) Ce paragraphe 9 est devenu le paragraphe 10 actuel.

A supposer qu'une application à une police flottante soit faite le 20 août, que l'assureur résilie la police le 28 août, la clause n'a d'effets que si les risques ont commencé à courir avant l'expiration du délai de préavis de 48 heures, les marchandises ayant été chargées à bord du navire avant le 30 août, 24 heures ; dans une telle conjecture, l'assureur couvre ces marchandises au port de chargement jusqu'à la date extrême permise au navire pour quitter le port, c'est-à-dire, dans cet exemple, jusqu'au 19 septembre.

Au cas particulier du Groupement, celui-ci aurait été tenu jusqu'au 11 septembre 1939, 24 heures. Donc, à son égard, quelle que soit la police à laquelle on se réfère, les effets de la clause « tenu couvert pour départ dans les 30 jours » sont identiques.

Mais une telle interprétation est erronée ; cette clause ne s'applique pas, en effet, aux polices d'abonnement, puisqu'elle est contraire à leur nature même. En conséquence, il n'y a pas lieu de prévoir le cas de la résiliation de la police « pendant le délai de 30 jours » comme l'envisage la circulaire du Conseil d'administration du Groupement.

En cas de résiliation d'une police d'abonnement, la condition nécessaire et suffisante pour que le Groupement soit engagé, en qualité de réassureur, par les diverses applications dont cette police a pu être l'objet, est la mise à bord du navire transporteur des marchandises assurées avant l'expiration du délai de 48 heures.

Dans une période aussi troublée que celle de septembre 1939, l'insertion de la clause « tenu couvert pour départ dans les trente jours » présentait, pour l'assuré,

de très graves dangers. L'impossibilité de connaître la date exacte du chargement de ses marchandises ou du départ du navire, l'empêchait de savoir s'il était ou non à découvert, et de souscrire, le cas échéant, une nouvelle assurance, soit auprès des assureurs privés, soit auprès de la Commission pour l'assurance des Risques maritimes de guerre du Ministère de la Marine Marchande. Pour pallier de tels inconvénients, la Commission accepta, dans un souci de justice et d'équité, de prendre en assurance directe, à des conditions d'assurance et à des taux de primes fixés par elle, toutes les marchandises ayant déjà fait l'objet d'ordres d'assurance que le Groupement n'était plus habilité à couvrir (21).

Un arrêté interministériel du 15 février 1940 (22) précisa officiellement la portée de la clause « tenu couvert pour départ dans les trente jours ». Il convient de ne pas perdre de vue que, si la marchandise était ainsi couverte pour une durée de 30 jours, le taux de prime était révisable tous les sept jours. L'Etat décida donc de percevoir un complément de primes pour les transports effectués par des navires ayant quitté le port de chargement postérieurement au 3 septembre à 17 heures, après l'expiration du délai de sept jours prévu par la police, mais avant le 11 septembre 1939, 24 heures, date limite d'application au Groupement. Ce complément de prime, justifié par l'aggravation des risques résultant de l'ouverture des hostilités entre la France et la Grande-

(21) Procès-verbal de la séance du 18 septembre 1939 de la Commission des Assurances Maritimes d'Etat, présidée par M. Marie, directeur général des Transports Maritimes au Ministère de la Marine Marchande.

(22) *Journal Officiel* du 18 février 1940, p. 1.240.

Bretagne d'une part, et l'Allemagne d'autre part, était égal à la différence entre la prime ressortie par application du taux pratiqué, à la même époque, par la Commission pour l'assurance des risques maritimes de guerre, et la prime calculée d'après le taux des assurances consenties par le Groupement.

Par le même arrêté, les Autorités administratives instituèrent une surprime en cas de transbordement des marchandises en cours de voyage ou de déviation dans l'itinéraire prévu, fixée pour chaque affaire par le Ministre du Travail sur la proposition du Conseil d'administration du Groupement ; cette décision était d'ailleurs conforme aux dispositions du paragraphe 7 des conditions particulières de la police d'assurance sur facultés contre les risques de guerre.

*
**

La courte existence du Groupement des Compagnies Françaises d'Assurances Maritimes pour la réassurance des Risques de Guerre sur facultés pendant la période de tension internationale aurait pu faire espérer une liquidation financière rapide et un apurement facile des comptes de cet organisme.

Or, cette liquidation s'est, au cours des mois qui viennent de s'écouler, avérée complexe ; à l'heure actuelle, elle n'est pas encore terminée.

Cette lenteur est due à des causes diverses.

L'inobservation par certains souscripteurs des instructions du Conseil d'administration relatives à la transmission des bordereaux de réassurance a retardé sensiblement la mise à jour de la comptabilité. Plus de

quatre mois après la cessation des opérations du Groupement, un certain nombre de Compagnies n'avait pas encore transmis tous les bordereaux relatifs aux risques soumis à cette réassurance obligatoire ou avaient négligé d'adresser le montant des primes cédées.

Si, indiscutablement, la plupart des sinistres incombent à l'Etat, il en est cependant qui prêtent à discussion et qui, engendrant un « conflit d'irresponsabilité » entre les assureurs des risques ordinaires de navigation, le Groupement ou l'Etat, ne seront vraisemblablement réglés qu'en justice (23).

(23) Un arrêté du 18 avril 1941 (*Journal Officiel* du 27 avril 1941, p. 1.796), prévoit la formation d'un Comité spécial de contentieux des assurances maritimes :

« ART. 1^{er}. — Il est constitué auprès du Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, un Comité spécial du contentieux des Assurances maritimes, ayant pour mission d'émettre un avis, d'une part, sur les dossiers de sinistres susceptibles d'engager la responsabilité financière de l'Etat par application des dispositions du décret-loi du 6 mai 1939 et des lois du 18 septembre 1940 et, d'autre part, sur les dossiers de sinistres soumis au Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances par le Conseil d'administration du Groupement des Compagnies françaises d'assurances maritimes pour la réassurance des risques de guerre sur facultés en période de tension internationale » par application des dispositions du décret-loi du 20 mai 1939.

« ART. 2. — Le Comité spécial du Contentieux des Assurances maritimes prévu à l'article 1^{er} ci-dessus est ainsi composé : Président, M. Georges Ripert, doyen de la Faculté de Droit de Paris ; Vice-Président, M. Maurice Picard, professeur à la Faculté de Droit de Paris ; Membres : le Directeur des Assurances au Secrétariat d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances ou son représentant ; le Directeur de l'Economie générale au Secrétariat d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances ou son représentant ; un Représentant du Secrétariat d'Etat à la Marine désigné par le Secrétaire d'Etat à la Marine ; un Inspecteur des Finances ; un Membre de la Cour des Comptes ; le Contrôleur financier du compte spécial « Assurances Maritimes contre les risques de guerre » ; le chef du service des Assurances Maritimes au Secrétariat d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances ; un Fonctionnaire du Service des Assurances Maritimes remplira les fonctions de Secrétaire.

« ART. 3. — Le Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances peut appeler à prendre part aux séances du Comité spécial du contentieux d'assurances maritimes les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion. »

« Ainsi, faut-il considérer comme risque de guerre
« le fait pour un navire allemand d'avoir changé son
« voyage avant la déclaration de guerre pour gagner un
« port allemand et y transporter la marchandise fran-
« çaise qu'il avait à bord ?...

« De même, convient-il d'admettre que constitue un
« acte d'avarie commune couvert par l'assureur des
« risques de guerre, la décision prise par les capitaines
« de navires allemands de se réfugier, avant toute déclá-
« ration de guerre, dans un port neutre ?...

« Doit-on considérer comme un risque de guerre la
« perte d'une marchandise survenue après sabordage
« par son équipage du bateau allemand qui la transpor-
« tait, alors que ce navire était sur le point d'être
« capturé par les alliés ?..... » (24).

Enfin, la cessation des relations commerciales entre la Grande-Bretagne et la France empêche tout transfert de fonds entre les réassureurs anglais et le Groupement.

Tous ces obstacles rencontrés par les liquidateurs impliquent que les comptes du Groupement ne seront définitivement arrêtés qu'après plusieurs années.

Le 7 mars 1940, l'état d'avancement des opérations de liquidation a permis de verser aux Compagnies membres du Groupement une somme globale de 2.250.000 francs, représentant une partie des primes encaissées pour leur compte.

Le Groupement a encaissé, en francs français, un montant de primes nettes de ristournes de 7.204.207 fr. 22.

(24) « L'assurance des Risques Maritimes de Guerre sur Facultés en période de tension internationale » : exposé de M. R. Gervais, Docteur en droit, Secrétaire général du Groupement, à l'Association Française de Droit Maritime, le 18 janvier 1940.

De cette somme :

35,43 %, soit 2.551.800 fr. 90 ont été versés à l'Etat ;

22,87 %, soit 1.647.958 fr. 25 reviennent aux réassureurs anglais ;

41,70 %, soit 3.004.448 fr. 07 reviennent aux assureurs du Groupement.

Tenant compte, au passif, des frais généraux du Groupement et, à l'actif, du produit de vente des monnaies étrangères autres que les livres sterling et les dollars, et du solde créditeur du compte « Intérêts sur fonds placés », le bénéfice net d'exploitation ressort à 2.796.055 fr. 16.

A ce solde, il convient d'ajouter, pour avoir une vue d'ensemble des opérations financières du Groupement, les comptes spéciaux en livres sterling et en dollars.

Le Groupement a encaissé, en livres sterling, un montant de primes nettes de ristournes s'élevant, en francs français, à 2.356.673 francs.

De cette somme :

34,62 % soit 815.859 fr. ont été versés à l'Etat ;

18,64 % soit 439.566 fr. reviennent aux réassureurs anglais ;

46,74 % soit 1.101.248 fr. reviennent aux assureurs du Groupement.

En dollars, le Groupement a reçu, net de ristournes, une somme correspondant en francs français à 1.635.214 francs, de laquelle :

32,85 % soit 537.062 francs ont été versés à l'Etat ;

28,87 % soit 472.140 francs reviennent aux réassureurs anglais ;

38,28 % soit 626.012 francs reviennent aux assureurs
du Groupement.

*
**

Le chiffre élevé des primes cédées au Groupement met suffisamment en lumière le rôle important joué par cet organisme pendant les trois mois durant lesquels il a pratiqué des opérations de réassurance.

Sans nul doute, il a atteint le but pour lequel ses promoteurs l'ont institué ; au cours de cette période de tension internationale qui a immédiatement précédé le déclenchement des hostilités il a, en effet, contribué, dans une large mesure, à développer les échanges et, partant, à favoriser le ravitaillement du pays en produits de toute sorte.

Les cargaisons réassurées par ses soins, tant à l'importation qu'à l'exportation de France et d'Algérie ont dépassé cinq milliards de francs ; un tel chiffre d'affaires n'aurait sûrement pas été atteint si les intéressés n'avaient pas été attirés par la modicité des primes qui leur étaient offertes pour la couverture de leurs marchandises contre les risques de guerre. Celles-ci n'ont eu qu'une très faible répercussion sur les prix de revient, étant donné les taux très bas fixés par le Groupement. Cette incidence était un des principaux soucis des Pouvoirs publics et le résultat obtenu est d'autant plus remarquable que les pertes finalement à la charge du Trésor ne dépasseront pas, compte tenu des primes que le Groupement lui a versées, une dizaine de millions de francs. Ce déficit paraît insignifiant quand on le compare à l'importance des opérations réalisées.

CHAPITRE II

L'ASSURANCE DIRECTE PAR L'ETAT DES RISQUES MARITIMES DE GUERRE

En septembre 1938, les assureurs du Lloyd's, auprès de qui se réassuraient les Compagnies d'assurances maritimes souscrivant en France, décidèrent de dénoncer sans délai toutes les polices d'assurances maritimes sur corps, afin de supprimer les clauses couvrant les risques de guerre.

Inquiets de cette mesure et de l'accroissement des charges qui pesaient sur eux, les Armateurs demandèrent aux Autorités ce qu'elles comptaient faire pour sauvegarder les intérêts légitimes d'une industrie dont l'importance vitale, à la veille d'un conflit possible, n'était pas à justifier.

Le 17 septembre 1938, à la lettre que lui avait adressée le Comité Central des Armateurs de France, le Ministre de la Marine Marchande répondit en ces termes :

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que, dans le
« cas d'ouverture d'hostilités engageant notre pays, le
« Gouvernement français soumettrait immédiatement
« au Parlement un projet de loi — actuellement pré-
« paré — inspiré de la loi du 19 avril 1917, par lequel
« tous les navires français sont obligatoirement assurés
« par l'Etat (assurance sur corps).

« Une disposition figurant dans le projet de loi
« couvre rétroactivement les risques qui auraient été
« courus par des navires français entre l'ouverture
« effective des hostilités et la date de promulgation de
« la loi. »

S'inspirant de la loi du 19 avril 1917, qui avait rendu obligatoire, pour tous les navires jaugeant plus de 500 tonneaux, l'assurance des risques de guerre par l'Etat, laissant par ailleurs, mais en concurrence avec lui, le soin au marché libre d'assurer les navires de moins de 500 tonneaux, le Gouvernement Français s'engageait à restaurer ce système et à prescrire l'assurance obligatoire des unités de plus de 500 tonneaux à la date de l'ouverture effective des hostilités.

La responsabilité des assureurs qui, à cette époque, acceptaient de couvrir les corps de navires contre les risques de guerre, se trouvait singulièrement diminuée puisqu'elle n'était engagée que pour les risques survenant antérieurement à toute déclaration de guerre de la France.

Avant que le Ministre de la Marine Marchande ne prenne l'engagement de faire assurer par l'Etat les navires de plus de 500 tonneaux, les conditions particulières de la police française d'assurance des corps de navires contre les risques de guerre du 15 octobre 1935 contenaient une clause de résiliation automatique, quel que soit le tonnage des navires assurés.

Cette clause de résiliation, qui faisait l'objet du § 15 des conditions particulières, était ainsi conçue :

« Toutefois, en cas de déclaration de guerre entre
« la France et un ou plusieurs pays étrangers, la pré-

« sente police sera automatiquement résiliée à la date
« et à l'heure de la dite déclaration de guerre, à moins
« qu'à ce moment le navire assuré ne se trouve en mer,
« auquel cas il restera couvert jusqu'au port le plus
« proche où il lui sera possible de se réfugier en sécurité. »

Or, en ce qui concerne les navires de plus de 500 tonneaux, une résiliation conditionnelle ne se justifiait plus puisque l'Etat s'engageait à couvrir rétroactivement les risques courus par des navires français depuis la date d'ouverture effective des hostilités.

L'Union des Syndicats des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports jugea utile de mettre en concordance cette clause de résiliation avec la réponse faite par le Ministre de la Marine Marchande et adopta, le 27 octobre 1938, le nouveau texte suivant :

« Toutefois, en cas d'ouverture d'hostilités entre la
« France et un ou plusieurs pays étrangers, la présente
« police sera automatiquement résiliée à la date et à
« l'heure de l'ouverture effective des hostilités, les
« assureurs soussignés n'encourant aucune responsabilité en raison de ces dernières, qu'il y ait ou non
« déclaration de guerre. »

Par contre, il convenait de maintenir, pour les navires de moins de 500 tonneaux, l'ancien libellé puisque l'assurance de ces petites unités n'était pas obligatoire. L'Union des Syndicats rédigea, pour eux, la clause suivante qui fut insérée aux polices d'assurances sous forme de papillon :

« Toutefois, en cas d'ouverture d'hostilités entre la
« France et un ou plusieurs pays étrangers, la présente

« police sera automatiquement résiliée à la date et à
« l'heure de l'ouverture effective de ces hostilités,
« à moins qu'à ce moment le navire assuré ne se trouve
« en mer, auquel cas il restera couvert, moyennant sur-
« prime à fixer, jusqu'au port le plus proche où il lui
« sera possible de se réfugier en sécurité. »

Ces clauses de résiliation étaient conformes à la déclaration ministérielle du 17 septembre ; elles précisaient la situation des navires obligatoirement assurés par l'Etat à compter de l'ouverture des hostilités contre la France et celle de ceux qui, ayant une jauge brute inférieure à 500 tonneaux, échappaient à la garantie gouvernementale.

Quelques mois plus tard, la lettre du Ministre de la Marine Marchande fut confirmée par le décret du 6 mai 1939.

SECTION I

Organisation générale du régime de l'assurance par l'Etat des Risques Maritimes de Guerre

L'article premier de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre prévoyait des « mesures destinées à passer de l'organisation pour le temps de paix à l'organisation pour le temps de guerre », celles-ci étant susceptibles d'être exécutées, en tout ou en partie, dans les cas suivants (1) :

1° le cas d'agression manifeste mettant le pays dans la nécessité de pourvoir à sa défense ;

(1) Loi du 11 juillet 1938 (*Journal Officiel* du 13 juillet 1938, p. 8330).

2° les cas prévus par le pacte de la Société des Nations, en particulier dans l'hypothèse visée par l'article 16 du pacte où un Etat, membre de la Société des Nations, recourt aux armes contrairement aux engagements qu'il a pris antérieurement, et où il est, *ipso facto*, considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les membres signataires du pacte ;

3° le cas de tension extérieure, lorsque les circonstances exigent l'application des diverses mesures envisagées par la loi.

En application de ces principes, et notamment de l'article 37 afférent aux avances qui seraient indispensables à certains organismes pour remplir immédiatement le rôle qui leur est dévolu pour le temps de guerre et de l'article 49 concernant les opérations de centralisation des ressources, l'article premier du décret-loi du 6 mai 1939 (2) institua pour la durée des hostilités, ou dans les cas indiqués ci-dessus, un régime d'assurance d'Etat contre les risques maritimes de guerre des corps de navires et des cargaisons. Ce décret-loi édictait les conditions générales d'organisation administrative, technique et financière du nouveau Service des assurances ; leur application pratique fit l'objet d'un autre décret en date du 1^{er} septembre 1939 (3).

(2) Décret-loi du 6 mai 1939 (*Journal Officiel* du 13 mai 1939, p. 6.110).

(3) Décret du 1^{er} septembre 1939 (*Journal Officiel* du 2 septembre 1939, p. 10.986).

§ 1. — PRINCIPES DE BASE :
LE DÉCRET-LOI DU 6 MAI 1939

Le décret-loi du 6 mai 1939 stipulait, à l'article 2, que l'assurance d'Etat n'était obligatoire que pour les navires de 500 tonneaux et au-dessus de jauge brute, battant pavillon national et immatriculés dans un port de la Métropole, de l'Algérie ou des Colonies françaises.

L'assurance des navires de moins de 500 tonneaux était facultative, ceux-ci pouvant être assurés, soit par l'Etat, soit par les Compagnies privées ; mais, soucieux, avant tout, de favoriser l'approvisionnement du pays, les Pouvoirs Publics étendaient cette assurance facultative aux navires étrangers, affrétés par des Français ou pour compte français (article 2, alinéa 3).

Pour éviter à l'assuré d'être à découvert au moment de la mobilisation ou lors de la réalisation d'un des cas prévus à l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1938, le décret-loi du 6 mai 1939 précisait en outre que ces dispositions joueraient vis-à-vis des navires bénéficiant de contrats d'assurance les couvrant contre les risques de guerre, à dater de l'expiration de ces contrats.

Malgré les précautions prises par les assureurs, le 27 octobre 1938, de modifier l'alinéa 2 du paragraphe 15 des conditions particulières de l'imprimé Risques de guerre sur corps de navires du 15 octobre 1935, en conformité de la déclaration ministérielle du 17 septembre 1938 le rapprochement des prescriptions législatives et de cet alinéa révèle certaines imperfections.

Dans le cas d'ouverture effective des hostilités entre la France et un pays étranger (auquel on peut d'ailleurs

assimiler l'hypothèse de « l'agression manifeste mettant le pays dans la nécessité de pourvoir à sa défense » qui sera suivie ou précédée le plus souvent d'une mobilisation) la police, souscrite par les assureurs privés, était automatiquement résiliée pour être remplacée, *de jure plano*, par le certificat d'assurance d'Etat ; la situation n'était pas si nette dans les cas soit d'une mobilisation préparatoire à une déclaration de guerre, soit d'un pays membre de la Société des Nations se mettant en guerre et obligeant, par cet acte, la France à rompre les relations diplomatiques, soit, enfin, d'une tension extérieure exigeant l'application des mesures de sécurité envisagées par la loi du 11 juillet 1938.

Dans toutes ces hypothèses, le décret-loi du 6 mai 1939 était applicable ; mais l'assurance d'Etat n'aurait pu jouer, attendu qu'elle ne pouvait entrer en vigueur qu'à la date de l'expiration des contrats d'assurance en cours, et que, précisément, le principe de la résiliation automatique de la police posé par l'alinéa 2 du paragraphe 15, visait seulement le cas d'ouverture effective des hostilités. Cette discordance entre le texte de l'Imprimé du 15 octobre 1935, modifié le 27 octobre 1938, et l'article 2 du décret-loi du 6 mai 1939 aurait dû inciter les assureurs à modifier, une seconde fois, l'alinéa 2 du paragraphe 15 de l'imprimé.

Une telle remarque n'a d'ailleurs qu'un intérêt purement théorique. Le 3 septembre 1939, à 17 heures (4), l'ouverture effective des hostilités entre la France et l'Allemagne aboutit à la résiliation automatique de

(4) Note du Gouvernement du 3 septembre 1939 (*Journal Officiel* du 4 septembre 1939, p. 11.086).

toutes les polices d'assurance couvrant des navires de 500 tonneaux de jauge brute et au-dessus, existant à cette époque ; et l'assurance de ces unités fut, le jour même, prise en charge par l'Etat.

L'assurance par l'Etat contre les risques de guerre était accordée moyennant le paiement de primes au voyage ou mensuelles par l'intermédiaire d'une Commission fonctionnant au Ministère de la Marine Marchande dénommée : « LA COMMISSION POUR L'ASSURANCE DES RISQUES MARITIMES DE GUERRE », et d'après des conditions de garantie approuvées par le Ministre chargé des transports maritimes.

L'assurance d'Etat portait sur la valeur du navire telle qu'elle était agréée, après déclaration de l'armateur, par le Ministre chargé des transports maritimes, après avis de la commission (article 4).

Reprenant, par ailleurs, un des paragraphes de l'article 3 de la loi du 19 avril 1917 (5), l'Etat autorisait l'armateur à faire couvrir, sur le marché libre, la différence entre la valeur qu'il attribuait à son navire et celle admise par l'Etat. En cas de perte totale d'un navire français, l'article 5 du décret-loi du 6 mai 1939 décidait que la valeur d'assurance ne serait payée par l'Etat à l'assuré que jusqu'à concurrence de 50 % du montant de sa valeur ; le complément n'était exigible que s'il était fait emploi du montant de l'assurance dans l'achat ou la mise en chantier d'un navire présentant sensiblement les mêmes caractéristiques ; le versement n'était effectué, en cas d'achat, qu'au moment de la francisation, et,

(5) M. Michel Stourm, *op. cit.*, p. 58.

en cas de construction, qu'après paiement de 50 % du prix de la construction.

Cette organisation générale de l'assurance par l'Etat des corps de navires contre les risques de guerre témoigne que les auteurs du décret-loi du 6 mai 1939 n'ont pas innové ; ils se sont bornés à reprendre, dans ses grandes lignes, le contenu de la loi du 19 avril 1917, en adoptant également, et fort heureusement, le principe de l'assurance uniquement facultative des cargaisons (6).

Le décret-loi prévoyait que l'assurance par l'Etat pouvait, en effet, s'appliquer à l'importation en cas d'achat F. O. B., et à l'exportation en cas de vente C. A. F., aux cargaisons transportées par navires battant pavillon français, allié ou neutre ; les ports des colonies françaises, des pays de protectorat ou des territoires sous mandat, étaient assimilés à ceux de la Métropole ; mais les assurés, sauf quelques dérogations exceptionnelles admises par la Commission pour l'assurance des Risques de guerre et qui ne s'appliquaient qu'à des services publics ou colis postaux, devaient garantir leurs marchandises contre les risques ordinaires de navigation ; à cette condition, l'Etat acceptait de couvrir la valeur totale du chargement telle qu'elle était fixée dans la police d'assurance des risques ordinaires.

Le décret-loi envisageait également les conditions de fonctionnement financier du nouveau service. Les taux de primes à percevoir étaient fixés d'une part d'après

(6) Voir dans le livre de M. Michel Stourm, *op. cit.*, pp. 51 et suivantes, les arguments présentés par M. Lucien Gaumont, assureur, et par M. Jenouvrier, rapporteur à la Commission des Finances du Sénat, du projet de loi créant l'assurance d'Etat, sur les inconvénients de l'assurance obligatoire des cargaisons par l'Etat.

trois catégories différentes de navires : navires à vapeur, navires à moteur et voiliers, d'autre part suivant les parcours de navigation envisagés.

Toutes les opérations financières étaient centralisées dans un compte spécial hors budget ouvert dans les écritures du Trésor et intitulé : « ASSURANCES MARITIMES CONTRE LES RISQUES DE GUERRE » (7).

Ce fut sur ces bases que le service, chargé des assurances maritimes contre les risques de guerre, fut appelé, quelques mois plus tard, à fonctionner.

§ 2. — LA MISE EN APPLICATION PRATIQUE DU RÉGIME DE L'ASSURANCE PAR L'ÉTAT DES RISQUES DE GUERRE

Le jour de la mobilisation générale des Armées Françaises de Terre, de Mer et de l'Air, fut publiée au *Journal Officiel* une série de décrets et d'arrêtés ministériels se rapportant à l'exécution du décret-loi du 6 mai

(7) « Article 8 du Décret-loi du 6 mai 1939 : Il est ouvert, dans les écritures « du Trésor, un compte spécial intitulé : « Assurances maritimes contre les « risques de guerre ».

« Ce compte comportera les trois sections ci-après : 1° Assurances des corps « de navires ; 2° Assurances des cargaisons ; 3° Fonctionnement du service.

« Sont portés à la première section :

« En recette : 1° le montant des primes versées par les assurés ; 2° les « produits de la vente des épaves, des navires sinistrés et toutes autres recettes « diverses ou accidentelles.

« En dépense : 1° le montant des indemnités versées pour sinistres ; « 2° toutes autres dépenses diverses ou accidentelles.

« Sont portés à la deuxième section :

« En recette : 1° le montant des primes versées par les assurés ; 2° les « produits de la vente des épaves et toutes autres recettes diverses ou accidentelles.

« En dépense : 1° les indemnités versées pour sinistres ; 2° toutes autres « dépenses diverses ou accidentelles.

« Sont portés à la troisième section :

« En dépense : 1° les dépenses du personnel ; 2° les dépenses de matériel ; « 3° les frais généraux. »

1939 ; le plus important d'entre eux était le décret du 1^{er} septembre 1939 qui fixait les conditions dans lesquelles étaient souscrites les assurances, obligatoires ou facultatives, sur corps, les assurances facultatives sur cargaisons, et les modalités de fonctionnement du Service financier.

D'après l'article 2 du décret du 1^{er} septembre 1939, les propriétaires de navires français de 500 tonneaux de jauge brute et au-dessus, étaient tenus d'adresser, dans les cinq jours suivant la date de mise en application du décret-loi du 6 mai 1939, c'est-à-dire à dater du 1^{er} septembre 1939, à la Direction des Transports Maritimes, Service des Assurances, une déclaration permettant l'identification du navire à assurer et indiquant principalement :

1° La valeur couverte par les polices d'assurance contre les risques ordinaires de navigation ;

2° La valeur que l'armateur demandait à faire agréer ;

3° La période de temps pour laquelle le propriétaire désirait que son navire fût assuré, cette période ne pouvant être, dans les assurances à terme, ni inférieure à un mois, ni supérieure à trois mois.

Le contrôle de l'exécution des obligations incombant aux armateurs était exercé par les services du Ministère de la Marine Marchande ; pour bien mettre en exergue le caractère obligatoire de l'assurance, l'article 5 du décret du 1^{er} septembre 1939 déclarait qu'aucun navire de 500 tonneaux de jauge brute et au-dessus ne pouvait quitter le port ni procéder à aucune opération d'embar-

quement ou de débarquement de marchandises s'il ne s'était pas mis préalablement en règle avec les prescriptions impératives du décret.

L'assurance des navires de moins de 500 tonneaux, des navires alliés ou neutres affrétés par des Français ou pour compte français, donnait lieu aux mêmes formalités, mais la déclaration de l'assuré n'avait aucun caractère obligatoire, et celui-ci avait la possibilité de s'adresser à ses assureurs habituels.

L'article 7 énonçait les formalités à remplir par toute personne désirant contracter une assurance sur marchandises auprès de l'Etat. Les demandes d'assurance étaient adressées soit par télégramme, soit par lettre recommandée au Service des Assurances Maritimes, avec indication de la valeur à assurer, de celle assurée en risques ordinaires, la date d'embarquement, le nom du navire transporteur.

Toutes ces déclarations et demandes étaient examinées par le Service des Assurances Maritimes à la Direction des Transports Maritimes sous le contrôle de la « Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre », dont la composition fut fixée par un arrêté du Ministre des Finances et du Ministre de la Marine Marchande en date du 1^{er} septembre 1939 (8).

Cette Commission, qui comprenait des fonctionnaires des différents départements ministériels intéressés, des techniciens de l'assurance maritime, ainsi que des représentants de l'armement et du négoce, avait de lourdes responsabilités ; d'elle dépendait, en effet, tout le bon fonctionnement du service des assurances mari-

(8) *Journal Officiel* du 2 septembre 1939, p. 10.988.

times. Elle statuait sur toutes les questions intéressant l'assurance des risques maritimes de guerre, notamment sur l'étendue de la garantie accordée par l'Etat aux assurés et sur la fixation du taux des primes suivant les catégories de navires et les parcours de navigation, donnait son avis sur les sinistres, et déterminait la valeur agréée des navires assurés par l'Etat.

L'organisation financière du service des assurances faisait l'objet de l'article 8 du décret du 1^{er} septembre 1939.

Le Ministre de la Marine Marchande ou son délégué était chargé, en qualité d'ordonnateur, de l'établissement et de la mise en recouvrement des primes dues par les assurés, des produits de vente des épaves et des navires sinistrés, et de toutes autres recettes diverses ou accidentelles.

Chaque assuré avait l'obligation, dans un délai de deux jours francs après la remise à la poste, sous pli chargé, de l'ordre de versement émis par l'ordonnateur, de verser la prime correspondant à l'assurance, aux Comptables supérieurs du Trésor. Ceux-ci encaissaient également toutes les autres recettes, dont le montant était porté au crédit du compte spécial du Trésor « Assurances Maritimes contre les Risques de Guerre ».

Le paiement des dépenses, dont les principales étaient liquidées à la suite des sinistres engageant la responsabilité de l'Etat, était effectué par le Caissier payeur central du Trésor Public à Paris, sur ordonnance du Ministre de la Marine Marchande ou de son délégué.

Des ordres de versement et de paiement distincts étaient établis pour chacune des trois sections du compte spécial :

- a) Assurance des corps de navires ;
- b) Assurance des cargaisons ;
- c) Fonctionnement du service (9).

Le service des assurances maritimes était tenu d'assurer son équilibre financier (10) ; aussi bien, la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre avait-elle la possibilité de réviser à tout moment les taux de primes d'assurance de manière à obtenir, par rapport à ses engagements, un volume de primes suffisant. Soucieux de préserver les ressources du Trésor, les Pouvoirs Publics instituèrent un contrôle financier des opérations du service. Tous les trimestres, une situation administrative du compte spécial indiquant notamment les prévisions de dépenses pour sinistres non encore réglés devait être présentée au Ministre des Finances.

SECTION II

Les certificats d'assurance d'Etat

Ce fut en profitant de l'expérience acquise au cours de la Grande Guerre sur le fonctionnement d'un service public d'assurances maritimes contre les risques de guerre, que les Autorités compétentes procédèrent à

(9) L'article 8 du décret-loi du 6 mai 1939 a été modifié par un décret du 1^{er} septembre 1939 (*Journal Officiel* du 2 septembre 1939, p. 10.972) ; « la « troisième section (fonctionnement du service) comprenait en dépense une quote-part, fixée forfaitairement par arrêté du ministre de la Marine marchande et « du ministre des Finances, des dépenses administratives du Service des transports « maritimes, auquel était rattaché le Service des assurances ».

(10) Article 9 du décret-loi du 6 mai 1939.

l'élaboration des conditions d'assurance des corps de navires et des cargaisons.

§ 1. — LE CERTIFICAT D'ASSURANCE
SUR CORPS DE NAVIRES

Les conditions générales de l'assurance des corps de navires contre les risques maritimes de guerre étaient définies par l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1939.

Celui-ci ne faisait que reproduire avec, toutefois, quelques modifications, les certificats d'assurance établis par la Commission exécutive des Assurances en 1917.

L'Etat garantissait l'assuré contre tous dommages, avaries, contribution de frais et pertes survenant au navire assuré « par guerre, hostilités, émeutes, repré-
« sailles, arrêts par ordre d'une puissance, captures,
« prises et molestations de gouvernements et autorités
« quelconques, amis ou ennemis, reconnus ou non re-
« connus, explosions de torpilles, attaques et bombar-
« dements par avions ou aéronefs, mines, et générale-
« ment par tous accidents ou fortunes de guerre » (11) ;
mais il était affranchi de toute responsabilité pour pertes de frêt, de surestaries, de, prix de passage, de prix de location du navire, et, généralement, pour tous préjudices quelconques afférents à l'exploitation commerciale du navire assuré, et déchargé de toute responsabilité, d'une part en cas de saisie du navire assuré par le Gouvernement français et ses alliés, à la suite de transport d'articles de contrebande de guerre ou de l'inobser-

(11) Une étude détaillée des « risques de guerre » sortirait du cadre de l'exposé. Voir, à ce sujet, M. Pierre Lureau, *op. cit.*

vation des règlements concernant la navigation en temps de guerre édictés par les Autorités Maritimes, d'autre part, au cas d'infraction aux règles du blocus édictées par l'une quelconque des puissances alliées (12).

L'étendue de la garantie ainsi accordée par l'Etat était identique à celle prévue dans les conditions particulières de l'Imprimé de la Police française d'assurance maritime sur Corps de navires contre les risques de guerre du 15 octobre 1935, modifié le 27 octobre 1938 ; l'article 8 des conditions générales du certificat d'assurance disposait que toutes les questions soulevées par l'application pratique de l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1939 devaient être tranchées, d'après les clauses et conditions de l'imprimé du 15 octobre 1935, en tant que celles-ci n'étaient évidemment pas contraires aux dispositions de l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1939 et du décret de même date.

En vertu de ce principe, tous les litiges entre l'Etat assureur et les assurés étaient de la compétence du Tribunal de Commerce, conformément aux prescriptions de l'article 34 de l'imprimé.

Le certificat d'assurance a subi quelques modifications le 1^{er} septembre 1940. Au lendemain de la rupture des relations diplomatiques entre la France et la Grande-Bretagne, il devint, en effet, inutile de conserver les mots « alliés » dans les clauses insérées au certificat ; par ailleurs, afin d'éviter des divergences d'interprétation sur l'expression « contribution de frais » insérée dans l'arti-

(12) Notification du 4 septembre 1939 du Gouvernement Français relative aux articles considérés comme contrebande de guerre (*Journal Officiel* du 4 septembre 1939, p. 11.096).

de premier du certificat, le Secrétariat d'Etat à la Marine précisa que n'étaient garantis par l'Etat que « les
« dommages et pertes matériels en dehors de la capture
« ou de la saisie, et les avaries communes résultant des
« événements couverts ».

A vrai dire, même sans cette clause, il ne pouvait y avoir aucun doute sur la portée de l'expression « contribution de frais ». Le certificat ne couvrait que la contribution du navire aux avaries communes résultant des événements couverts ; cette interprétation est confirmée par le paragraphe 3 des conditions particulières de l'imprimé du 15 octobre 1935, qui vise expressément la couverture des avaries communes, à l'exclusion formelle de tous autres frais quelconques, quand bien même ceux-ci auraient eu pour cause un risque couvert.

Les Autorités administratives estimèrent, néanmoins, préférable de compléter, sur ce point, l'article premier des conditions générales, en y annexant la phrase ci-dessus.

L'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1939 avait seulement fixé les conditions générales de l'assurance obligatoire des navires de 500 tonneaux de jauge brute et au-dessus, mais pratiquement, le même certificat servait à l'assurance facultative des navires de moins de 500 tonneaux ; toutefois, pour ceux-ci, l'article 5 du certificat, stipulant qu'en cas de perte totale la valeur assurée est payée jusqu'à concurrence de 50 %, le complément n'étant versé que dans les conditions prévues à l'article 5 du décret-loi du 6 mai 1939, ne fut, en pratique, jamais mis en vigueur (13).

(13) Voir *infra*, p. 97.

Les conditions d'assurance des cargaisons contre les risques de guerre furent établies par les soins de la Commission pour l'assurance des risques maritimes de guerre.

§ 2. — LE CERTIFICAT D'ASSURANCE SUR FACULTÉS

Le certificat d'assurance des cargaisons préparé par la Commission donnait, comme celui des corps de navires, des conditions générales d'assurance se référant, pour toutes autres questions particulières, à l'imprimé de la police française d'assurance sur marchandises ou facultés contre les risques de guerre (Imprimé du 1^{er} octobre 1928, modifié le 23 juin 1937 et le 10 février 1938, et conditions particulières du 15 octobre 1935 annexées).

La garantie était identique à celle figurant au certificat d'assurance obligatoire des corps de navires, mais les risques à la charge de l'Etat ne commençaient à courir qu'à la mise à bord du navire de mer de l'intérêt assuré, pour finir à l'arrivée de ce navire au port final de déchargement. La garantie ne comprenait donc que le voyage maritime proprement dit. Les marchandises étaient couvertes entre les « limites de l'eau » (14).

L'assurance des marchandises à terre est, en effet, particulièrement dangereuse.

Les événements de mai-juin 1940 ont suffisamment montré les conséquences désastreuses d'une attaque, par l'aviation ennemie, des entrepôts de certains grands ports. L'état de guerre engendre des perturbations dans les transports telles que, généralement, les marchandises

(14) Pierre Lureau, *op. cit.*

restent de longues semaines en souffrance sur les quais ou dans les entrepôts, en attendant leur évacuation vers l'intérieur. Cette accumulation aggrave considérablement les effets des bombardements, et, en quelques heures, des millions de marchandises sont détruites.

Les Pouvoirs Publics, saisis depuis longtemps de cette importante question, avaient compris toute la gravité du problème. Déjà la loi du 31 mars 1918 (15) avait établi un régime d'autorisation préalable pour toutes les opérations d'assurances et de réassurances des risques de bombardements. Certaines Compagnies d'assurances obtinrent cette autorisation, mais elle leur fut retirée, sans mise en demeure préalable, par le décret du 8 novembre 1936.

Dès lors, aucune Société d'assurances n'eut, pendant les premiers mois des hostilités, la possibilité de couvrir les marchandises à terre contre les risques de guerre.

Faisant application de ce principe au cas particulier du transbordement de la marchandise sur un autre navire en cours de voyage, le certificat stipulait que les risques cessaient d'être couverts à compter de l'arrivée du premier navire au port de transbordement et après déchargement de la marchandise. Les effets de l'assurance reprenaient au moment où l'intérêt assuré était mis à bord du navire sur lequel s'effectuait le nouveau chargement.

Cette interruption de la couverture des risques en cas de déchargement de la marchandise à terre dans un port de transbordement présentait de gros inconvénients pour l'assuré, et, principalement, pour le ban-

(15) *Journal Officiel* du 10 avril 1918.

quier, possesseur de la traite documentaire. Dans la plupart des cas, les intéressés ignoraient où se trouvaient leurs marchandises et si elles étaient ou non couvertes aux termes des clauses et des conditions de leur police.

Après une longue abstention, répondant aux légitimes revendications de la clientèle, le Secrétariat d'Etat à la Marine inséra, à partir du 1^{er} février 1941, la clause suivante dans les certificats d'assurance sur « facultés » de la Commission d'Etat :

« Par extension en tant que de besoin aux clauses
« du présent certificat d'assurance, il est convenu que
« les risques sont à la charge de l'Etat depuis le moment
« de la mise à bord de la marchandise jusqu'au moment
« de sa mise à terre au port final de déchargement.

« Il est entendu qu'en cas de transbordement, les
« risques continueront à être à la charge de l'Etat, que
« la marchandise soit à bord ou qu'elle soit à terre,
« et ce, moyennant surprime à ressortir par quinzaine
« — toute quinzaine commencée étant due en entier. »

Cette surprime fut fixée par l'Amirauté à 0,25 % par quinzaine.

Cette extension de garantie mit les Compagnies privées dans une situation difficile.

En effet, la garantie des assureurs ne commençait qu'après la mise des marchandises et/ou facultés à bord du navire de mer et cessait à leur débarquement ; au port final de déchargement, elle ne pouvait se prolonger, à bord, au delà d'un délai de quinze jours à compter de minuit du jour où le navire avait mouillé ou s'était amarré. Au port de transbordement, la durée des risques était identique : l'assurance ne jouait plus immédiate-

ment, après le déchargement des marchandises, ou au plus tard quinze jours après l'arrivée du navire si celles-ci restaient à bord ; elle reprenait dès qu'elles étaient remises à bord du navire sur lequel s'effectuait le transbordement (16). Dans tous les cas, les risques de séjour à terre ou sur allèges n'étaient pas couverts.

Or, dès qu'ils eurent connaissance de la clause de la Commission d'Etat, les courtiers-jurés d'assurances maritimes, par l'intermédiaire du Syndic de leur Chambre Syndicale, s'empressèrent d'en demander aux assureurs privés l'insertion dans toutes les polices d'assurance ; mais, le décret du 8 novembre 1936, ayant retiré aux Compagnies l'autorisation de couvrir contre les risques de guerre les marchandises à terre, les Assureurs n'avaient pas le droit de déroger à ces dispositions tant que celles-ci n'étaient pas abrogées, ou que la Direction des Assurances ne leur avait pas donné une autorisation spéciale.

Dans une lettre officielle adressée le 4 avril 1941 au Président de l'Union des Syndicats des Compagnies

(16) § 4, alinéas a, b, c, des conditions particulières du 15-10-1935, modifiées les 23 juin 1937, 15 janvier 1938 et 5 octobre 1939 : « § 4. — Par dérogation en tant que de besoin aux dispositions de l'imprimé et/ou des conditions particulières et/ou manuscrites qui précèdent, il est précisé ce qui suit en ce qui concerne les risques énumérés à l'alinéa a) du § 1^{er} :

« a) La garantie des assureurs ne commence qu'après la mise des marchandises et/ou facultés assurées à bord du navire de mer ;

« b) Elle cesse à leur débarquement du navire de mer, sans qu'elle puisse, en aucun cas, se prolonger à bord au delà d'un délai de quinze jours à compter de minuit du jour où le navire de mer aura mouillé ou se sera amarré dans le port final de déchargement ;

« c) En cas de transbordement sur un autre navire de mer, la garantie des assureurs cessera à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de minuit du jour où le premier navire, étant arrivé au port de transbordement, y aura mouillé ou s'y sera amarré, ladite garantie ne reprenant effet que lorsque l'intérêt assuré aura été mis à bord du navire de mer sur lequel s'effectue le transbordement. »

d'Assurances Maritimes et Transports, le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances (17), déclara que la loi du 31 mars 1918 ne s'appliquait pas aux assurances maritimes et qu'il admettait, en conséquence, que la couverture contre les risques de guerre, auxquels étaient exposées les marchandises en cours de transport par voie de terre ou par voie de navigation intérieure, pouvait être donnée par les assureurs sans autorisation spéciale :

1° pour les transports terrestres ou fluviaux accessibles à un voyage maritime ;

2° pour les transports terrestres ou fluviaux accessibles à un voyage en territoire étranger, à condition que ces mêmes assureurs garantissent en même temps le voyage maritime ou le voyage en territoire étranger.

Désormais, aucun obstacle juridique n'empêchait les assureurs privés de donner satisfaction à leurs assurés. Cependant le problème n'était pas entièrement résolu. Car, si les assureurs ont eu la possibilité d'assurer les marchandises pendant leur transport terrestre ou fluvial, préliminaire ou subséquent au trajet maritime proprement dit, ils n'ont consenti une telle extension de garantie qu'à des conditions d'assurance très strictes, limitant à *un délai très court*, le temps de couverture des risques de séjour à terre (18). Les risques

(17) La Direction des Assurances Privées dépendait auparavant du Ministère du Travail, mais une loi du 30 août 1940, relative à la réorganisation du Ministère des Finances, l'a placée sous l'autorité du Secrétaire général pour les Questions Economiques à l'Administration Centrale des Finances (*Journal Officiel* du 3 septembre 1940, p. 4.882).

(18) Voir les clauses et conditions d'assurance « Risques de guerre », « Transports Intérieurs » du 1^{er} mai 1941 élaborées par les soins du Syndicat des Compagnies d'Assurances maritimes et Transports (v. *infra*, p. 151).

de cumul les contraignirent à refuser de couvrir contre les risques de guerre les marchandises, soit en séjour à terre au port de transbordement, soit à bord du navire transporteur au delà du délai de quinze jours prévu dans la police d'assurance tant à ce port qu'au port final de déchargement.

Cette différence de conditions d'assurance entre le certificat d'assurance et les conditions particulières annexées à l'imprimé du 1^{er} octobre 1928 faisait, de l'Etat assureur, un concurrent dangereux pour les Compagnies d'assurance privées. Mais les moyens financiers limités dont elles disposaient ne leur permettaient pas de faire de semblables concessions.

Si l'étendue de la garantie accordée par la Commission était ainsi limitée dans l'espace, elle l'était également dans le temps par la fixation de délais pour le départ des navires transporteurs à compter de la date du certificat ; ces délais variaient suivant les voyages : au long cours, au grand et au petit cabotage pour les navires non désignés dans les ordres d'assurance ; pour ceux dont le nom figurait sur l'ordre, les risques n'étaient plus couverts après le premier départ du navire désigné (19).

A l'expiration de ces délais, le certificat était résilié ; l'assureur pouvait ainsi réclamer, au moment de la remise d'un nouveau certificat à l'assuré, une prime correspondant à la gravité des risques couverts, dont le montant était, selon les circonstances, inférieur, égal ou

(19) Les limites de navigation ont été récemment modifiées : voir arrêté du Contre-Amiral, secrétaire d'Etat à la Marine, du 24 avril 1942 (*J. O.* du 26 avril 1942, p. 1.604).

supérieur à celui en vigueur lors de la signature du premier certificat (20).

Néanmoins, les effets de l'assurance continuaient de plein droit si l'assuré avait fait une demande de prolongation de couverture avant la fin des délais prévus au certificat pour les navires non désignés, ou avait formulé, avant tout sinistre, une déclaration de changement du navire. Si, entre temps, les primes avaient augmenté, cette prolongation des effets de l'assurance donnait lieu à la perception d'un complément de primes, calculé d'après le tarif en vigueur au jour de la réception de la demande ou de la déclaration.

Ces dispositions existaient déjà dans les certificats de la Commission de la Marine Marchande en 1917, mais les délais que celle-ci avait imposés étaient beaucoup plus longs que ceux établis en 1939. Une telle différence s'explique aisément : au lendemain de l'ouverture des hostilités, une guerre sous-marine dont nul ne pouvait, à l'époque, apprécier l'ampleur, était probable ; il convenait, dès lors, de prendre toutes mesures destinées à éviter une discordance désastreuse entre les taux de primes et l'importance des engagements de l'Etat.

La brièveté des délais mentionnés dans le certificat d'assurance mettait l'assuré dans une situation d'autant plus délicate que les difficultés des moyens de communication en temps de guerre l'empêchaient le plus souvent de connaître la date exacte du départ du navire, et, partant, de faire la demande ou la déclaration prévue au certificat en temps opportun. Aussi bien eut-il été préféré

(20) Cf. clause adoptée par les Assureurs : « taux valable 7 jours ; tenu couvert pour départ dans les 30 jours ».

nable de tenir l'assuré couvert pendant un délai supplémentaire, sous réserve d'une révision éventuelle du taux de prime.

Le certificat d'assurance n'intéressait que des cargaisons isolées ; malgré les revendications de certains intéressés, la Commission n'institua pas de polices d'abonnement « Risques de Guerre ». Une telle solution était très sage. L'assurance des marchandises par l'Etat était, en effet, facultative ; le Service des Assurances Maritimes se trouvait dès lors en concurrence avec les Assureurs privés qui étaient évidemment mieux préparés techniquement et pratiquement pour souscrire des risques de guerre sur polices d'abonnement. La Commission pour l'assurance des risques maritimes de guerre ayant jugé qu'il lui était matériellement impossible, étant donné l'organisation de ses services, d'accepter en assurance directe tous les ordres d'assurances sur Facultés, décida de refuser toutes les petites affaires d'une valeur inférieure à 6.000 francs. Si, par suite, elle avait accepté des polices flottantes, elle serait allée à l'encontre de cette décision et se serait trouvée en face de complications inextricables pour des petits aliments de quelques centaines de francs.

Telles étaient les conditions générales de l'assurance par l'Etat des corps de navires et des cargaisons contre les risques de guerre, selon lesquelles la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre fut appelée à travailler.

SECTION III

Le fonctionnement du Service des Assurances Maritimes au Ministère de la Marine Marchande

Etant donné sa composition et l'étendue des pouvoirs qui lui étaient accordés par l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1939, la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre avait un rôle très important à jouer dans l'organisation et le fonctionnement du service des Assurances Maritimes.

C'était l'opinion même de son Vice-Président qui, lors de la première séance de la Commission, manifesta le désir de constituer un service des Assurances Maritimes de guerre simple et pratique.

La tâche la plus urgente incombant aux membres de la Commission fut d'élaborer un tarif « Risques de Guerre », corps et facultés, puis de définir le rôle des intermédiaires dans la souscription des risques. Ces travaux étaient à peine achevés que la Commission fut appelée à résoudre un problème d'équilibre financier particulièrement délicat, en raison de la décision prise par l'Etat de ne plus assurer aussi bien les navires affrétés ou réquisitionnés, que les navires ou les cargaisons lui appartenant.

§ 1. — LA FIXATION DES TAUX DE PRIMES « RISQUES DE GUERRE » PAR LA COMMISSION

Tenant compte de la politique suivie par le « War risks Insurance Office » de Londres, la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre établit au

début des hostilités un barème de primes, dont la modicité est à souligner. Celle-ci se justifiait aisément : le Gouvernement essayait, en effet, par tous les moyens, de favoriser le ravitaillement du pays ; la France avait comme alliée la Grande-Bretagne ; ces deux pays avaient à cette époque, sans nul doute, la maîtrise des mers ; ils disposaient de nombreux convoyeurs pour protéger leurs navires marchands.

1° Fixation des primes pour l'assurance des cargaisons.

Les taux de primes variaient de 0,50 % à 3 % au voyage, suivant les routes maritimes plus ou moins exposées empruntées par les navires transporteurs, et s'appliquaient uniquement à l'assurance des marchandises transportées par navire à vapeur ou à moteur ; pour celles chargées à bord de voiliers, la prime était à débattre.

Comme la Commission ne désirait nullement favoriser la spéculation, elle décida de prendre pour base, en ce qui concerne les valeurs à couvrir, les valeurs assurées sur risques ordinaires. Une telle solution se justifiait d'elle-même ; en effet, que la perte de l'objet assuré ou l'avarie soit provoquée par un risque ordinaire ou par un risque de guerre, le préjudice pour l'assuré est identique.

2° Fixation des primes pour l'assurance obligatoire des corps de navires.

Les primes étaient établies suivant certaines zones de navigation et pour une période d'assurance d'un mois. Elles s'appliquaient aux assurances des corps de navires à vapeur ou à moteur, et, pour les voiliers, elles

étaient à débattre ; par ailleurs, la Commission adopta, comme valeur de base de la valeur agréée, celle existant dans les polices d'Assurance contre les Risques Maritimes ordinaires au moment de la déclaration de guerre.

3° *Fixation des primes pour l'Assurance facultative des corps de navires.*

Pour la détermination des taux de primes afférents à l'assurance de ces unités, la Commission distinguait plusieurs zones de navigation, et, à la demande des représentants de l'Armement, les navires pêcheurs et les navires caboteurs n'étaient pas soumis au même tarif.

Les premiers bénéficiaient de taux très bas que la technique de l'assurance réprouvait peut-être, mais que l'intérêt national et les difficultés rencontrées pendant la guerre par l'Armement de pêche imposaient sûrement.

Les taux de primes pour l'assurance des navires de pêche variaient eux-mêmes suivant trois zones de pêche définies par le Décret du 20 juillet 1924 (21) :

— Première zone : pêche côtière jusqu'à 50 milles des côtes françaises ;

— Deuxième zone : pêche hauturière.

— Troisième zone : grande pêche.

La Commission se préoccupa également de l'assurance contre les risques de guerre des navires séjournant ou en chômage au port ; c'est ainsi qu'elle fut, dès le début des hostilités, appelée à couvrir les paquebots « *Normandie* » et « *Ile-de-France* », qui, par mesure de précaution, avaient été désarmés à New-York.

(21) *Journal Officiel de la Marine Marchande*, p. 654.

Les tableaux des tarifs élaborés par la Commission pouvaient être, à tout moment et suivant les circonstances, modifiés.

Les tarifs n'ont pas subi d'importantes modifications jusqu'au jour du déclenchement de l'offensive allemande le 10 mai 1940.

Le 15 mai, la Commission appliqua dans les assurances sur corps obligatoires et facultatives, des surprimes pour certains voyages et, dans les assurances sur Facultés, des surprimes suivant la destination ou la provenance des marchandises assurées.

Ces surprimes furent elles-mêmes révisées dans le même temps que les taux « Risques au port » étaient augmentés.

Après l'Armistice Franco-Allemand, le fait que l'Angleterre n'était plus l'alliée de la France et l'aggravation des risques en Méditerranée conduisirent la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre à publier un tarif assez élevé pour les assurances sur facultés.

Le 6 novembre 1940, la Commission élaborait un tarif « Risques de Guerre », applicable à compter du 6 novembre, 0 heure, pour les assurances corps et cargaisons, qui tenait compte, dans une certaine mesure, de la situation internationale et de la nature des risques couverts.

§ 2. — LE RÔLE DES INTERMÉDIAIRES DANS LA SOUSCRIPTION DES RISQUES MARITIMES DE GUERRE

Au cours d'une des séances consacrées à l'étude de la cotation des risques de guerre, le Président du

Comité Central des Courtiers-Jurés d'Assurances de France demanda au Président de la Commission comment l'Etat concevait le rôle des Officiers Ministériels en matière d'Assurances Maritimes contre les risques de Guerre :

L'assurance obligatoire des corps de navires de 500 tonneaux de jauge brute et au-dessus, ne donnait lieu à aucun courtage ; il n'y avait aucun doute sur ce point. Le caractère impératif de celle-ci rendait en effet inutile l'intervention des courtiers-jurés ; par contre, il apparaissait normal, pour couvrir leurs frais généraux, de leur allouer une rémunération quelconque pour les affaires facultatives qu'ils apportaient au service d'Etat.

Cette question fut tardivement résolue par le décret du 16 avril 1940 (22) qui ne fit qu'entériner la décision prise par la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre au cours de sa séance du 12 octobre 1939.

En 1917, le courtage pour le placement des affaires facultatives avait été fixé à :

- 1 % jusqu'à 6.000 francs de prime,
- 0,50 % pour la tranche supérieure.

Partant de ces bases, la Commission, tenant compte de la dévaluation du franc, établit un barème sensiblement identique :

- 1 % pour la première tranche de 25.000 francs ;
- 0,50 % sur la tranche comprise entre 25.000 et 200.000 francs ;
- 0,25 % au-dessus de 200.000 francs.

(22) *Journal Officiel* du 19 avril 1940, p. 2.846.

§ 3. — L'ASSURANCE CONTRE LES RISQUES MARITIMES
DE GUERRE DES NAVIRES AFFRÉTÉS
OU RÉQUISITIONNÉS PAR L'ÉTAT
ET DES NAVIRES OU CARGAISONS LUI APPARTENANT

Afin de faciliter le ravitaillement du pays, l'Etat, usant des prérogatives qui lui étaient accordées par la loi du 11 juillet 1938, avait, dès le début de la guerre, affrété un grand nombre de navires de commerce français.

Sous l'égide de la Direction des Transports Maritimes à Paris et le contrôle de ses représentants locaux dans les ports, l'exploitation de la plupart de ces unités était confiée aux Armateurs en vertu d'un contrat de gérance indiquant les obligations réciproques des parties ; ce contrat prit effet le 2 septembre 1939.

L'article 6 de la charte-partie stipulait que l'Etat prenait à sa charge la couverture complète des risques de guerre et des risques de mer, et l'article 11 ajoutait qu'en cas de perte du navire, le Secrétaire d'Etat à la Marine était autorisé, selon les nécessités dictées par l'intérêt national, soit à remplacer en nature le navire perdu, soit à en effectuer le remboursement à l'armateur.

Dès lors, l'Etat affréteur n'avait nullement besoin d'assurer ses navires auprès de l'Etat assureur, ce qui, pratiquement, aboutissait à des virements inutiles de fonds, du compte spécial du Trésor intitulé « Assurances Maritimes contre les Risques de Guerre » à celui ouvert au titre des « Transports Maritimes - Exploitation des Navires » (23), ou vice-versa. Un décret-loi du 29 novem-

(23) *Journal Officiel* du 2 septembre 1939, p. 40971.

bre 1939 (24) déclara que le titre premier du décret-loi du 6 mai 1939 relatif à l'assurance des corps de navires français contre les risques de guerre ne s'appliquait pas aux navires de commerce dont l'Etat assumait déjà lui-même les risques maritimes de guerre, soit par le fait qu'il en était propriétaire, soit par le jeu de stipulations légales ou contractuelles.

Cette décision devait avoir de grosses répercussions sur le maintien de l'équilibre financier du service des assurances maritimes.

Désormais, l'assurance obligatoire ne jouait plus qu'en faveur d'une infime partie de la flotte française — 70 ou 80 navires au maximum — les autres navires étant affrétés par la Direction des Transports Maritimes ou réquisitionnés par la Marine Militaire, ou couverts contre les risques de guerre par l'application d'un contrat préexistant, ce qui était le cas des Services Contractuels des Messageries Maritimes. Le régime d'assurance d'Etat ne paraissait donc plus viable, le service des assurances ne pouvant plus obtenir, par cette réduction importante des souscriptions, un volume de primes correspondant à la gravité des risques couverts ; le jeu de l'assurance était faussé : à un petit nombre de navires assurés, à des valeurs très disparates, à de gros risques à couvrir, correspondaient des primes très basses.

Déjà, les pertes des bâtiments soumis à l'assurance obligatoire s'élevaient à 200 millions de francs environ ; certes, à l'époque, cette somme n'était pas supérieure au solde créditeur du compte spécial du Trésor, mais, dans l'éventualité de nouveaux sinistres, les primes encaissées

(24) *Journal Officiel* du 8 décembre 1939, p. 13.783.

des armements de navires non affrétés et assurés obligatoirement auprès de l'Etat ne pouvaient sûrement pas suffire à payer les indemnités.

Cette situation conduisit la Commission compétente à envisager une augmentation des taux de primes pour l'assurance obligatoire et facultative des corps de navires, et une révision des valeurs agréées tenant compte de l'augmentation de la valeur à la tonne de jauge brute des navires depuis le commencement des hostilités, dans le même temps qu'elle faisait aux Autorités Administratives responsables toutes réserves sur le maintien de l'équilibre financier du service. Soucieux avant tout d'assurer les navires français à des conditions très avantageuses, le Ministre des Finances s'engagea à apporter, le cas échéant, une aide financière au compte spécial des assurances par une avance de trésorerie.

Les navires dont l'Etat supportait la perte par faits de guerre aux termes du décret du 29 novembre 1939, ne furent pas les seuls à ne plus être assurés par le service des assurances maritimes.

Par circulaire en date du 27 novembre 1939, le Ministère des Finances informa en effet les départements ministériels intéressés et les assureurs privés que les marchandises appartenant à l'Etat ne seraient plus assurées.

*
**

Au début de son entrée en fonction, la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre a rempli la mission qui lui était confiée ; malheureusement, ses réunions furent de plus en plus espacées et,

finalement, ses membres qui représentaient tous les intéressés à l'assurance de ces risques ne furent bientôt plus convoqués !...

Dès lors, les Autorités Administratives responsables donnèrent, seules, sans le concours précieux des techniciens, leurs directives au Service des Assurances qui joua, à partir de ce moment, un rôle tout différent de celui défini si clairement par les décrets des 6 mai et 1^{er} septembre 1939.

Concurremment à l'assurance obligatoire des navires de 500 tonneaux de jauge brute et au-dessus qui se justifiait, dans une certaine mesure, par des considérations d'ordre politique et économique, l'établissement d'un régime d'assurance facultative mettait suffisamment en lumière l'intention des Pouvoirs Publics de laisser aux assurés le droit de s'adresser aux Compagnies d'assurances privées, leur intervention ayant uniquement pour but d'éviter des cotations de primes exagérées, et, le cas échéant, pour les risques d'une importance trop grande ou d'une valeur trop élevée, de suppléer à l'insuffisance des possibilités de souscriptions des Compagnies.

Or, le service des assurances maritimes se considéra, au contraire, comme une *entreprise concurrente* de l'industrie libre ; une telle concurrence était d'autant plus préjudiciable aux intérêts de celle-ci que le service des assurances avait, à sa disposition, les ressources inépuisables du Trésor public.

Aussi fixait-il des taux de primes ne correspondant nullement à l'importance des risques couverts, et, sous la pression des importateurs et des exportateurs, adop-

taient-il des conditions d'assurance d'une libéralité peut-être fort coûteuse (25). Sûr de ne pas être acculé à la faillite, il drainait ainsi vers ses bureaux, des affaires qui, normalement, auraient dû revenir aux assureurs privés.

Si une telle situation s'était prolongée, l'Assurance Maritime en France aurait été rapidement forcée d'abandonner la lutte. Privées de nombreux contrats d'assurances qu'elles souscrivaient contre les risques ordinaires de navigation, en raison de la réquisition par les Autorités Militaires d'une partie de la flotte française et de l'intervention de l'Intendance dans le ravitaillement de l'armée et même de la population civile, les Compagnies d'assurances maritimes se voyaient encore, en effet, par cette concurrence insoutenable, frustrées de la couverture des risques de guerre.

En période d'hostilités, un pays a des besoins énormes que les seules ressources naturelles de son sol ne suffisent pas à satisfaire. Le trafic maritime est intense. La couverture des risques de guerre à des taux de primes très bas se justifie si elle tend à favoriser le ravitaillement de ce pays ; mais sans méconnaître l'incidence que les variations du coût de l'assurance peuvent avoir sur le niveau général des prix de revient, il semble qu'il eût été possible d'augmenter, dans une proportion raisonnable, les taux de primes de façon à mettre ceux-ci en harmonie avec la gravité des risques couverts et à permettre aux Assureurs de conserver leur clientèle habituelle.

(25) Voir *supra* : décision du 1^{er} février 1941 sur la clause de transbordement, p. 76.

Si l'intérêt national exige manifestement, de la part des intérêts particuliers, des sacrifices, il ne faut cependant pas que ceux-ci se traduisent, en fait, par un accroissement aussi inopportun qu'inutile des charges, déjà fort lourdes, incombant au Trésor.

Or, après la décision du 29 novembre 1939, le Service des Assurances Maritimes n'avait plus la possibilité d'équilibrer ses risques. Pour pallier les inconvénients du décret du 29 novembre, une augmentation des taux de primes s'avérait indispensable. La Commission n'a pas suivi cette ligne de conduite. Au contraire, la gestion technique et financière du service révèle de regrettables imperfections ; si doués soient-ils, les dirigeants n'auraient pas dû se passer du précieux concours des représentants qualifiés de l'assurance maritime. « La profession d'assureur maritime est de celles où la compétence ne peut s'acquérir que par une longue expérience. » On n'apprécie pas un risque, on ne souscrit pas des affaires, Corps ou Facultés, sans une minutieuse et patiente étude des risques à couvrir qui permet au souscripteur de les apprécier en toute connaissance de cause. Mais cette étude n'est nullement théorique. L'expérience seule compte. Celle-ci manquait aux fonctionnaires chargés du Service des Assurances Maritimes qui cotaient sans savoir, comme elle avait déjà fait défaut à ceux de la Commission d'Etat de 1917. En 1940, cette incompétence fut encore aggravée par une mauvaise organisation administrative et financière du service.

SECTION IV

Aperçu sur les résultats financiers obtenus par le Service des Assurances Maritimes pour l'assurance par l'Etat des Risques Maritimes de Guerre (26)

Lorsque le Service des Assurances Maritimes fut transféré du Secrétariat d'Etat à la Marine au Ministère des Finances par la loi du 28 février 1941 (27), le premier souci des Autorités Administratives fut de mettre sa comptabilité à jour.

A cette époque, toutes les opérations effectuées par la Commission, depuis son entrée en fonction, furent révisées. On put ainsi se rendre compte qu'en avril 1941 de nombreux assurés étaient encore, depuis longtemps, débiteurs du Service, sans que les responsables aient pris les dispositions nécessaires pour récupérer les sommes dues à l'Etat !...

Si les Autorités du Département des Finances avaient voulu respecter strictement les textes réglementaires, et notamment l'article 8 du décret du 1^{er} septembre 1939 relatif au délai imparti à l'assuré pour le paiement des primes, elles auraient dû opposer une fin de non-recevoir à la plupart des dossiers de réclamation.

Le Service des Assurances Maritimes s'est préoccupé de recouvrer toutes les sommes pour lesquelles des bulletins de versement avaient déjà été envoyés aux inté-

(26) 1^{re} et 2^e section du compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor et intitulé « Assurances Maritimes contre les risques de guerre ».

(27) *Journal Officiel* du 15 mars 1941, p. 1.168.

ressés, en allant même, à l'égard des débiteurs récalcitrants, jusqu'à dresser des états exécutoires dont la mise en recouvrement fut confiée à l'Agence Judiciaire du Trésor (28) ; dans le même temps, ce service s'est attaché à poursuivre l'émission des bulletins de versement correspondant aux primes dues et par les armateurs et par les chargeurs.

§ 1. — ASSURANCE DES CORPS DE NAVIRES :
PREMIÈRE SECTION DU COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR

*A) Assurance obligatoire par l'Etat des navires
de 500 tonneaux de jauge brute et au-dessus*

Depuis la décision prise par les Pouvoirs Publics de ne plus assurer contre les risques de guerre les navires de commerce appartenant à l'Etat ou dont l'Etat assumait les risques par le jeu de dispositions légales et contractuelles (29), les opérations d'assurance obligatoire étaient très réduites.

En janvier 1942, le Service garantissait seulement 40 navires, dont 16 chalutiers de grande pêche, 5 paquebots appartenant à la Compagnie FRAISSINET, et 19 cargos effectuant principalement des navigations dans l'Océan Indien et dans l'Océan Pacifique.

Le règlement des primes s'est toujours effectué normalement, sauf pour 5 cargos appartenant à la Société « LES AFFRÉTEURS MARITIMES INDO-CHINOIS ». Le

(28) Il est intéressant de rappeler, à ce sujet, que la compensation ne joue pas contre l'Etat. Un créancier ne peut donc se prévaloir de la créance qu'il a sur l'Etat pour ne pas s'acquitter de sa dette s'il est également débiteur.

(29) Décret-loi du 29 novembre 1939 : voir p. 88.

retard apporté par cet armement à s'acquitter de sa dette vis-à-vis du Trésor s'explique du fait des difficultés de relations existant entre la France et l'Extrême-Orient.

En décembre 1941, le paquebot *Normandie* a cessé d'être assuré contre les risques maritimes de guerre, à la suite de la saisie de cette unité par les Autorités Américaines.

Fort heureusement, en septembre 1941, la prime extrêmement réduite dont bénéficiait le *Normandie* (0,0125 % par mois), et qui ne correspondait nullement à l'importance des risques couverts, avait incité le Service des Assurances Maritimes à exclure de la garantie accordée par le certificat d'assurance d'Etat, les risques de saisie ou de capture. Cette exclusion résultait d'un accord, approuvé par le Ministre, entre le Service des assurances et la Compagnie Générale Transatlantique, moyennant le maintien de la prime au taux de 0,0125 %. Grâce à cet arrangement, le Service n'eut pas à supporter, quelques mois plus tard, la perte de ce paquebot du fait de sa saisie, ordonnée par le Gouvernement de Washington, et qui lui aurait coûté 225.000.000 de frs.

Au 31 décembre 1941, le Service des Assurances Maritimes avait encaissé 205.725.827 francs de primes, et avait réglé 133.693.014 francs de sinistres (30). Ces sommes ne représentent que la moitié des sinistres à la

(30) Cette somme de 133.693.014 francs correspondait à 11 sinistres :

3 torpillages	30.209.825 fr.
1 heurt de mines (le <i>Champlain</i> , de la Compagnie Générale Transatlantique, coulé le 17 juin 1940 devant le port de La Pallice)	95.000.000 fr.
6 saisies par les autorités britanniques opérées après la reprise de navigation; c'est-à-dire après le 27 août 1940.	8.483.189 fr.
11 sinistres	133.693.014 fr.

charge de l'Etat. En effet, l'article 5 du décret-loi du 6 mai 1939 imposait, en cas de perte totale d'un navire français assuré par l'Etat à titre obligatoire, le paiement de la moitié de la valeur assurée, le complément n'étant versé que sous certaines conditions (31). Au 31 décembre 1941, le Service était donc encore débiteur de 133.693.014 francs.

A cette même date, 25 sinistres avaient été déclarés au Département des Finances et n'avaient fait l'objet d'aucun règlement. Ils sont estimés à : 311.914.920 francs.

La charge financière incombant au Trésor au titre de l'assurance obligatoire des corps de navires contre les risques maritimes de guerre, était donc, au 31 décembre 1941, de l'ordre de 446.000.000 de francs environ.

Tenant compte du montant des primes qu'elle a encaissées, la première section du compte spécial « Assurances Maritimes contre les Risques de Guerre » apparaît, uniquement en ce qui concerne l'assurance des navires de 500 tonneaux de jauge brute et au-dessus, déficitaire d'au moins 373.000.000 de francs.

Et si important soit-il, ce déficit ne représente qu'une partie du déficit réel de la première section : celle-ci se trouve également grevée de toutes les pertes des petites unités inférieures à 500 tonneaux de jauge brute assurées par les soins du Service des Assurances Maritimes.

(31) Voir *supra*, p. 64. Cet article fut modifié par la loi du 30 juillet 1941 (*Journal Officiel* du 12 août 1941, p. 3.364). Celle-ci précisait que les dispositions de l'article 5 s'appliquaient uniquement aux navires assurés par l'Etat à titre obligatoire.

B) Assurance facultative des navires.

Le recouvrement des primes dues par les assurés a été plus difficile que pour les navires compris dans l'assurance obligatoire et, à l'égard de certains débiteurs de mauvaise foi, le Service a été contraint de dresser des états exécutoires.

Au 31 décembre 1941, sur un montant de bulletins de versement émis de 54.442.310 francs, les recettes, effectivement encaissées, atteignaient 46.615.479 francs. Restait à recouvrer un montant de 7.826.831 francs, correspondant, à concurrence de 6.000.000 de francs, à un versement au compte spécial du Trésor « Assurances Maritimes contre les Risques de Guerre », des primes encaissées par l'Amirauté Française et qui figuraient au compte spécial « Exploitation des Navires », au titre de la couverture contre les risques de guerre auprès de l'Etat des navires étrangers affrétés pour compte français.

Le total des sinistres réglés à 100 % (32) s'élevait à 22, représentant une somme de 105.852.796 francs (33).

(32) Contrairement au principe adopté dans l'assurance obligatoire, le règlement des pertes totales a toujours été fait à 100 % dans l'assurance facultative. Cet usage a d'ailleurs été officiellement confirmé par la loi du 30 juillet 1941.

(33) Ce montant se décompose comme suit :	
2 torpillages	2.996.198 fr.
6 heurts de mines.....	91.479.613 fr.
10 bombardements par avions et pertes sans nouvelles, présumées risques de guerre.....	2.766.010 fr.
1 saisie par les autorités allemandes.....	8.400.000 fr.
3 sinistres provenant de causes diverses.....	210.975 fr.
22 sinistres.....	105.852.796 fr.

Il y avait, en plus, 62 sinistres déclarés et non réglés, évalués à 71.923.951 francs.

Après déduction des recettes, le déficit ressort à 123.000.000 de francs environ, si bien qu'en définitive la situation financière de la première section, au 31 décembre 1941, révélait un solde débiteur de 496 millions de francs environ.

§ 2. — ASSURANCE FACULTATIVE DES CARGAISONS :
DEUXIÈME SECTION DU COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR

Le contrôle de toutes les opérations effectuées par la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre par les Autorités Administratives du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances attachées au Service des Assurances Maritimes a permis de constater qu'un grand nombre d'ordres d'assurances de marchandises contre les risques de guerre n'avaient pas été régularisés et n'avaient pas donné lieu à l'émission de bulletins de versement, comme l'exigeait le décret du 1^{er} septembre 1939. Des primes étaient ainsi restées impayées.

Aussi bien, les Autorités responsables s'efforcèrent-elles de régulariser les ordres adressés au Service plusieurs mois auparavant ; ce travail fut très délicat.

Le délai écoulé depuis la date des ordres d'assurances jusqu'à l'émission des bulletins de versement, les majorations de tarifs qui s'étaient produites entre la date d'envoi des ordres d'assurance et l'époque où le voyage avait effectivement eu lieu, incitèrent de nombreux assurés à ne pas payer leurs primes ou à protester contre les taux appliqués. De tels refus ou de telles protestations n'étaient pas fondés, puisque l'article 7 du

décret du 1^{er} septembre 1939 avait eu soin de préciser qu'en cas d'ordre ferme avec acceptation de la prime au taux en vigueur, les risques étaient *automatiquement* couverts depuis la date et l'heure de remise de la demande d'assurance. D'autres assurés plus négligents avaient bien reçu les bulletins de versement mais n'avaient pas effectué le paiement, malgré les prescriptions formelles de l'article 8 du décret précité.

Après des rappels successifs, le Service des Assurances Maritimes prit la décision d'employer des moyens de coercition à l'encontre des assurés qui, obstinément, ne voulaient pas régler leurs dettes au Trésor. Au 31 décembre 1941, 77 états exécutoires avaient déjà été transmis à l'Agence Judiciaire du Trésor Public à Paris.

A cette fin d'exercice, le Service avait encaissé 433.710.552 francs, non compris les recettes effectuées par les Services locaux de Fort-de-France, de la Guadeloupe et de la Guyane, dont le montant atteignait, au 1^{er} janvier 1942, 4.625.149 francs.

La liquidation des sinistres était très en retard au mois d'avril 1941 ; elle fut très activement poursuivie par le Département des Finances qui, au 31 décembre, avait réglé 192 dossiers de réclamation représentant un montant total de 167.203.398 francs (34). A la même

(34) Ces 192 dossiers comprenaient :

- 58 torpillages,
- 30 heurts de mines,
- 30 bombardements par avions,
- 5 sabordages,
- 3 pertes sans nouvelles,
- 7 saisies par les Autorités Allemandes,
- 23 saisies par les Autorités Anglaises,
- 36 sinistres dus à des causes diverses.

192 sinistres.

époque, 460 sinistres avaient été déclarés au Service et n'avaient fait l'objet d'aucun règlement. Ils sont évalués à 773.000.000 environ, dont près de 553.000.000 de francs représentent la valeur d'assurance des cargaisons tombées entre les mains des Autorités anglaises.

L'importance des sinistres, et, partant, du déséquilibre financier de la deuxième section du compte spécial du Trésor « Assurances Maritimes contre les Risques de Guerre » dépend, en partie, de la solution qui sera donnée par les tribunaux au problème juridique de la situation des cargaisons volontairement déroutées en Grande-Bretagne au moment de l'armistice, et de la façon dont seront réglés les comptes définitifs entre ce pays et la France à la fin des hostilités.

Un grand nombre de cargaisons voyageant, en effet, pour compte français à l'importation ou à l'exportation sur des navires battant pavillon français ou sur des navires étrangers sont, lors des événements de juin-juillet 1940, passées sous contrôle britannique, soit parce que les navires transporteurs séjournaient, à cette époque, dans des ports britanniques, soit parce que les navires ont, sur ordre des Autorités Françaises ou Anglaises, cherché un port de refuge en Angleterre.

L'Etat est-il tenu, en sa qualité d'assureur des risques de guerre, d'accepter les délaissements qui lui ont été notifiés par les assurés ainsi dépossédés de leurs marchandises ? La question est fort discutée et elle fait actuellement l'objet de divers procès, l'Etat ayant refusé, à juste titre à notre avis, de reconnaître sa responsabilité d'assureur.

Pour comprendre la situation, il faut signaler qu'un

accord est intervenu à Londres, le 4 juillet 1940, entre la délégation française au Comité exécutif des transports à Londres et le Ministry of shipping (Ministère de la Marine Marchande) avec l'agrément du Board of Treasury (Ministère des Finances), accord complété par un second accord en date du 6 juillet 1940, contenant des dispositions d'ordre financier. Ces Accords sont connus en France sous le nom d'Accords Worms, du nom du chef de la délégation française, M. Hippolyte Worms.

Aux termes de ces Accords, la France céda à la Grande-Bretagne l'affrètement de tous les navires affrétés par elle en « time charter », quelle qu'en fût la nationalité, s'ils se trouvaient dans des ports britanniques, et lorsqu'ils étaient de nationalité alliée, britannique ou neutre, s'ils se trouvaient ailleurs que dans des ports britanniques.

Quant aux cargaisons transportées par ces navires, elle les céda en bloc, en vertu des mêmes accords, au Gouvernement britannique, qui les acheta d'une façon générale, au prix auquel il les aurait normalement payées s'il les avait, dès le début, commandées pour son propre compte (35).

La décision du Gouvernement français eut ainsi pour conséquence de déposséder les propriétaires de leurs marchandises, mais elle fut édictée dans l'intérêt même de ces propriétaires ; en effet, sans les Accords Worms, ceux-ci seraient demeurés propriétaires de leurs

(35) Dans la pratique, l'application des Accords Worms fut, d'ailleurs, étendue même à des cas non prévus expressément par eux. C'est ainsi que furent cédées au Gouvernement britannique, dans le cadre des Accords Worms des 4 et 6 juillet 1940, des cargaisons de navires non affrétés par le Gouvernement français ou non affrétés par lui en time-charter.

cargaisons, mais, dans la très grande majorité des cas, cette propriété n'aurait été que théorique, les propriétaires ne pouvant pas, en raison de la situation internationale, disposer dans les ports de refuge où elles se trouvaient, de leurs marchandises en souffrance, lesquelles y auraient été grevées de frais considérables ou y auraient été vendues à vil prix (frais et mévente qui sont, d'ailleurs, exclus de la garantie des Assureurs risques de guerre). Grâce aux Accords Worms, ils ont été dépossédés de leurs cargaisons, mais ils en toucheront un jour le prix (36).

Cette idée de protection forcée des propriétaires de cargaisons en souffrance se retrouve dans une loi du 17 septembre 1940 (37), qui institua l'Etat mandataire d'office des propriétaires de ces cargaisons pour, nonobstant toute opposition des intéressés, les faire vendre à l'étranger.

Le 10 février 1941 parut au *Journal Officiel* un Avis du Ministère des Finances informant les importateurs et

(36) D'une manière générale, les intéressés n'ont pas apporté la diligence voulue pour la constitution des dossiers devant permettre la liquidation des sommes à payer par le Gouvernement britannique en application des Accords Worms. C'est ainsi qu'en ce qui concerne, en particulier, les cargaisons de pétrole passées sous contrôle britannique, en vertu de ces Accords, la délégation française de Londres, malgré des demandes réitérées, n'a pu se procurer des importateurs intéressés qu'avec de très grands retards la documentation nécessaire devant lui permettre de discuter avec le Gouvernement britannique la question des valeurs de ces cargaisons. En attendant cette documentation, le Gouvernement britannique versa, en juillet et novembre 1941, pour l'ensemble des cargaisons de pétrole, un acompte de 200.000 £. En juillet 1942, le Gouvernement britannique a offert de payer, pour les cargaisons des huit pétroliers *Melbomène*, *Roxane*, *Président-Sergent*, *Scottish Musician*, *San Alvaro*, *Tahchéé*, *Vilja* et *Davanger*, dont les dossiers furent vraisemblablement constitués avant ceux des autres pétroliers, la somme de 390.805 £ 14.7 ; cette offre est actuellement soumise à l'examen des divers intéressés.

(37) *Journal Officiel* du 19 septembre 1940, p. 5.063.

les exportateurs de marchandises qui, en raison des événements de juin et de juillet 1940, ont été déroutés ou saisiés par les Autorités britanniques et dirigées sur les ports de l'Empire britannique, qu'une procédure était instituée en vue d'établir le recensement et, dans la mesure du possible, la sauvegarde de la récupération éventuelle de leurs créances. Les intéressés étaient invités à produire à l'Office des Changes une déclaration conforme aux deux formules établies par les soins du Ministère des Finances, l'une intéressant les marchandises importées, l'autre visant les marchandises exportées. A n'en pas douter, cet avis concerne avant tout les cargaisons cédées en vertu des Accords Worms (38).

L'action en validité de délaissement formée dans ces circonstances par les assurés contre le Service des Assurances d'Etat, n'est pas, à notre avis, fondée pour deux raisons :

(38) Il ne faut pas attacher une trop grande importance au terme « saisie » employé dans cet Avis, ainsi qu'en témoigne une lettre adressée, le 27 février 1942, au Comité des Assureurs Maritimes de Paris, par le Ministère de la Marine (Direction des Transports Maritimes) et qui est ainsi conçue : « Au cours de votre visite du 23 février 1942, vous avez bien voulu attirer mon attention sur le fait que dans certaines lettres adressées, tant par l'Amirauté que par le Service de Paris et relatives à des navires déroutés sur les ports britanniques, les termes « capture » et « saisie » auraient été utilisés.

« Ces lettres étaient adressées à des propriétaires de marchandises assurées à la police d'Etat qui, selon vous, auraient cherché à s'en prévaloir pour prouver que les marchandises avaient fait l'objet de mesures de capture ou de saisie au sens dans lequel ces termes sont employés en matière d'assurance ou en droit international public ou privé.

« Je vous confirme volontiers, qu'en rédigeant les lettres dont il s'agit, mes services n'ont jamais prétendu donner une définition juridique des mesures prises à l'égard des navires déroutés, ou à l'égard de leur cargaison. Ils n'auraient d'ailleurs pas eu qualité pour se prononcer.

« Par conséquent, aucune déduction ne saurait être tirée en droit de l'emploi dans nos lettres des mots « capture » et « saisie », lesquels ne peuvent nullement avoir la portée que, semble-t-il, on leur a attribuée. »

1° En vertu d'une clause de la police risques de guerre d'ailleurs assez improprement dite « clause des Alliés », les assureurs risques de guerre sont affranchis « de toute responsabilité pour captures, saisies, arrêts, « contraintes, molestations ou détentions par le Gouvernement français ou l'un de ses alliés ».

Or, en ce qui concerne les cargaisons dont s'agit, c'est le Gouvernement français lui-même qui les a cédées au Gouvernement britannique. Leurs propriétaires en ont donc été dépossédés par suite d'une « contrainte » du Gouvernement français, c'est-à-dire par suite d'un risque exclu de la garantie (39).

2° La police risques de guerre ne couvre ces risques qu'en tant qu'ils se traduisent par des dommages et pertes matériels, c'est-à-dire par des dommages et pertes atteignant physiquement les marchandises, dans leur substance même, ou par une contribution d'avarie commune. Le dommage résultant pour l'assuré de la dépossession de la marchandise, demeurée intacte, n'est couvert que dans un seul cas : celui de capture ou saisie.

Or, les cargaisons dont il est question n'ont pas été saisies ou capturées par les Autorités britanniques ; elles leur ont été *vendues* par les Autorités françaises. En l'absence d'une capture ou d'une saisie, le délaissement n'est donc pas recevable !

A la suite des conventions d'Armistice signées avec l'Allemagne et l'Italie, toute navigation fut interdite aux

(39) Sur la « clause des Alliés », voir Tribunal de Commerce de la Seine, 15 juillet 1941, confirmé par Cour d'appel de Paris, 20 mai 1942 (affaire Amiénois) (*Gazette du Palais* du 20-21 juillet 1942). — Cette clause faisait l'objet du § 3 des Conditions particulières du 15 octobre 1935; elle a été adoptée le 5 octobre 1939 par les assureurs français.

navires de commerce français. Quelque temps plus tard, ces deux pays accordèrent à la France l'autorisation de faire naviguer ses navires de commerce, à dater du 27 août 1940, à la condition expresse que le Capitaine de navire français, qui rencontrerait un navire britannique susceptible de l'arraisonner, *saborderait* ou *incendierait* son navire.

Aussi bien, tous les Commandants de navires reçurent-ils l'ordre de saborder ou d'incendier leur navire au cas où celui-ci serait attaqué par un bâtiment britannique.

Un tel sabordage, ordonné par le Gouvernement français serait, sans nul doute, le résultat d'une « contrainte » de sa part, risque exclu de la clause des Alliés.

Le 6 novembre 1940, la Commission d'Etat prit la décision de couvrir spécialement le sabordage ou l'incendie volontaire, rétroactivement à compter du 27 août 1940, mais à la condition que l'assurance ait été conclue *postérieurement* à cette date. Les Assureurs privés prirent la même décision le 13 novembre 1940 mais *sans aucune rétroactivité* : le sabordage ou l'incendie volontaire ne furent donc couverts que dans les contrats souscrits à partir du 13 novembre 1940 (voir à ce sujet le jugement précité du Tribunal de Commerce de la Seine du 15 juillet 1941 : affaire *Amiénois*).

Désireux, en outre, de faciliter dans toute la mesure du possible le ravitaillement du pays dans une période particulièrement troublée, le Ministre, Secrétaire d'Etat à la Marine, fit connaître, le 30 janvier 1941, aux groupements d'importateurs qu'il avait décidé de considérer désormais comme capture ou saisie, donnant, par consé-

Les Assureurs privés prirent la même décision vers la même époque, mais sans aucune rétroactivité, alors que la décision de la Commission d'Etat s'appliquait rétroactivement à toutes les assurances souscrites après le 27 août 1940.

La situation est donc en définitive la suivante :

Les marchandises, dont les propriétaires ont été dépossédés lors des événements de juin-juillet 1940 en vertu des Accords Worms, ont été vendues volontairement au Gouvernement britannique par le Gouvernement français ; l'assuré ne peut, à notre avis, intenter l'action en délaissement, car sa dépossession est la conséquence d'une « contrainte » du Gouvernement français, risque exclu de la garantie du certificat d'assurance par la clause des Alliés ; en tout cas, cette dépossession résulte d'une vente et non d'une capture ou saisie, qui seule autorise le délaissement pour dépossession.

Au contraire, les propriétaires que les autorités britanniques ont dépossédés, par la force, de leurs marchandises se trouvant sur des navires qui avaient repris la navigation après le 27 août 1940, sont fondés à délaisser leurs marchandises à l'Etat assureur, celui-ci ayant expressément consenti, en janvier 1941, à couvrir ce risque particulier. Au surplus, dans les certificats d'assurance émis après le 27 août 1940 les mots « ou l'un de

« délai de 6 mois prévu par la police française, la présomption de saisie venait
« d'être infirmée, ou si, par suite d'un non-lieu ou d'une décision de relaxe, la
« marchandise ou sa contre-valeur était restituée à l'assuré. Dans ce cas, le
« montant de l'avance à rembourser serait bonifié d'intérêts au taux de 5 % pour
« la période courue du jour du paiement à l'assuré jusqu'au jour du rembour-
« sement par celui-ci à l'Etat.

« Ces dispositions sont applicables aux risques souscrits à partir du 27 Août
« 1940, 0 heure. »

ses alliés » ont été supprimés de la clause des alliés, de sorte que les actes de violence du Gouvernement britannique ne pouvaient plus être considérés comme exclus de la garantie en vertu de cette clause.

Avant d'en terminer avec cette importante question, il convient de signaler certaines décisions déjà rendues, en première instance, dans quelques-unes des affaires dans lesquelles les Accords Worms sont invoqués par le Service des Assurances d'Etat ou par les Assureurs privés.

Le 26 mai 1942, le Tribunal de Commerce de Bordeaux rendit cinq jugements, à peu près identiques et actuellement frappés d'appel, dans les affaires *Forbin*, *Fort-Lamy*, *Fire Crest*, *Selandia* et *Capel el Hank*. Le Tribunal valida les délaissements signifiés par les assurés pour le motif, dit-il, que « les Conventions datées « du 4 juillet 1940 (Accords Worms) sont *postérieures* à la réalisation du risque ». Ainsi le Tribunal s'abstient d'examiner les Accords Worms parce que la prétendue saisie des cargaisons par le Gouvernement britannique aurait été effectuée avant la signature de ces accords. Or, à la lecture des jugements, il n'apparaît nullement que les cargaisons de ces cinq navires, réfugiés dans des ports britanniques dans la troisième décade de juin 1940, aient été transférées au Gouvernement britannique autrement qu'en application des Accords Worms ; le Tribunal de Bordeaux semble avoir confondu la date de ce transfert avec la date de l'arrivée des navires en Grande-Bretagne ; il paraît aussi estimer que les Accords Worms ne sont pas opposables aux particuliers, parce qu'ils n'ont pas été publiés dans

le *Journal Officiel*, perdant ainsi de vue que les Accords Worms sont invoqués par les Assureurs comme un *fait*, le fait indéniable que le Gouvernement français a cédé diverses cargaisons au Gouvernement britannique.

De son côté, le Tribunal de Commerce de la Seine rendit le 22 juin 1942 trois jugements identiques dans les affaires *Steana Romana*, *Oltenia* et *Vilja*. Le Tribunal déclara qu'avant d'aborder le fond du litige, il convenait de rechercher et de dire si les Accords Worms constituent un acte administratif ou réglementaire, en tout cas un acte de la puissance publique dont il faut interpréter le sens et la portée ; la juridiction consulaire est donc frappée d'une incompétence absolue découlant du principe de la séparation des pouvoirs. Le Tribunal, statuant d'office, renvoya les parties devant la juridiction administrative pour faire procéder à l'interprétation des Accords Worms et sursit à statuer jusqu'à décision de la juridiction de renvoi.

*
**

La Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre n'a pu respecter les prescriptions de l'article 9 du décret-loi du 6 mai 1939 : « Le service
« devra assurer son équilibre financier. Le taux des primes d'assurance sera révisé aussi souvent qu'il sera
« nécessaire pour atteindre ce but ».

Les résultats auxquels elle a abouti mettent peut-être en lumière la faillite d'une institution dont les inconvénients avaient été déjà signalés aux Autorités

compétentes au lendemain même de la cessation des opérations de la Commission d'Etat instituée en 1917.

Ce n'est cependant pas la mauvaise gestion du Service qui a incité les Pouvoirs Publics à le transférer au Département des Finances. Incontestablement, on doit reconnaître qu'il a été réorganisé avec une rapidité et une compréhension des nécessités commerciales remarquables. Seules, néanmoins, des considérations financières sont à la base de ce transfert. Par la loi du 18 septembre 1940, en effet, l'Etat n'était plus seulement assureur des risques maritimes de guerre ; il était également réassureur de ces risques et des risques maritimes ordinaires. La réassurance pose des questions financières, que l'Administration des Finances avait une compétence toute particulière pour résoudre.

CHAPITRE III

LA REASSURANCE PAR L'ETAT DES RISQUES MARITIMES DE GUERRE AU LENDEMAIN DE L'ARMISTICE FRANCO-ALLEMAND

L'impossibilité de fixer une rémunération correspondant à la gravité du risque couvert par suite de la concurrence fâcheuse de la Commission d'Etat, dont l'unique préoccupation était d'encourager le commerce d'importation et d'exportation et d'aider le Gouvernement dans sa politique de stabilisation des prix, entraînait singulièrement l'activité des compagnies d'assurances maritimes. La nature dangereuse des risques couverts obligeait, en effet, celles-ci à ne conserver à leur charge qu'une faible part des sommes qu'elles souscrivaient en se réassurant auprès du marché britannique ; elles devaient donc se soumettre aux conditions fixées par leurs réassureurs.

Au lendemain de la signature de l'Armistice Franco-Allemand, les Pouvoirs Publics décidèrent, pour obvier aux conséquences néfastes de la disparition du marché anglais, de créer un service de réassurance de guerre.

D'aucuns estimaient préférable de supprimer l'assurance directe par l'Etat des risques maritimes de guerre et d'obliger, en contre-partie, toutes les Compagnies pratiquant des opérations d'assurance maritime à sous-

crir de tels risques avec l'aide indispensable, par voie de réassurance, de l'Etat. Cette proposition visait et les corps de navires et les cargaisons, avec cette particularité que même les marchandises achetées pour le compte des différents Ministères, qui n'étaient plus couvertes contre les risques de guerre depuis la circulaire du Ministre des Finances du 27 novembre 1939, devaient être obligatoirement assurées auprès des Assureurs privés.

Un tel projet ne fut pas admis par les Autorités compétentes du Ministère de la Marine Marchande. Celles-ci voulurent conserver, en effet, l'assurance directe comme élément modérateur des primes.

La Loi du 18 septembre 1940 (1), autorisa simplement l'Etat à intervenir comme réassureur des risques maritimes de guerre dans tous les cas où le décret-loi du 6 mai 1939 avait prévu l'assurance directe de ces risques à titre facultatif, c'est-à-dire pour les navires de moins de 500 tonneaux de jauge brute et pour les cargaisons, et pour lesquels, par conséquent, l'Armateur ou le Chargeur avait la possibilité de s'adresser à ses Assureurs privés habituels.

SECTION I

Organisation générale du régime de la réassurance par l'Etat des risques maritimes de guerre

L'organisation du nouveau régime fut confiée à la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de

(1) *Journal Officiel* du 19 septembre 1940, p. 5.064.

Guerre qui eut pour première tâche d'élaborer des traités-types de réassurance (2) ; elle a accompli ce travail en consultant, avec profit, les représentants de l'Union des Syndicats des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports.

Afin de ne pas couvrir des sommes dépassant les possibilités de souscription de sa Compagnie en raison et de son capital social et de ses réserves, un Assureur doit se réassurer, auprès des différentes Sociétés qui pratiquent des opérations de réassurance, soit en participation, soit en excédent.

Un contrat de réassurance en participation est une convention par laquelle le Réassureur et l'Assureur direct sont engagés ensemble, quel que soit le montant des engagements de celui-ci. Cette formule permet au Réassureur de recevoir une part, si faible soit-elle, de tous les risques couverts par le Réassuré. Un contrat en participation est donc plutôt désavantageux pour l'Assureur, puisqu'il l'oblige à céder une partie de toutes ses souscriptions.

Au contraire, un contrat en excédent permet à l'Assureur primitif de conserver à sa charge une certaine somme, proportionnée au capital et aux réserves de sa Compagnie, ainsi qu'au nombre des affaires qu'il souscrit. Cette somme constitue ce que l'on appelle, en terme technique, le « plein de conservation de la Compagnie », somme gardée par l'Assureur à ses propres risques sans réassurance. Toutes les affaires, dont la valeur

(2). Article 2 de la loi du 18 septembre 1940. L'article 3 prévoyait l'ouverture, dans le compte spécial créé par l'article 8 du décret-loi du 6 mai 1939, d'une 4^e section, destinée à constater les opérations de réassurance.

excède ce plein, sont automatiquement cédées au Réassureur.

Ce deuxième procédé est le plus couramment employé sur le marché ; il présente l'avantage de laisser à l'Assureur une partie des aliments qu'il souscrit. Avant la guerre, chaque Compagnie s'efforçait ainsi d'atteindre le maximum d'aliments de ses Réassureurs habituels. Parfois même, elle souscrivait au-dessus de ce maximum ; elle s'inquiétait alors de trouver des réassureurs en sur-excédents, capables de couvrir des « pointes », c'est-à-dire des intérêts particulièrement dangereux à couvrir puisqu'ils dépassent les limites de la capacité d'absorption technique des Réassureurs habituels. Ces intérêts viennent en deuxième excédent ; ils sont donc peu nombreux et, ne répondant pas au principe de sécurité, base de l'assurance, qu'est celui de la division et de la répartition des risques, ils ne peuvent guère trouver de placements que sur les grands marchés étrangers ; celui de Londres était le plus important.

Cette politique présente de graves inconvénients pour l'équilibre du marché national. Quelques Assureurs se réservaient ainsi de grosses affaires au détriment de leurs collègues et à l'avantage du marché anglais. Les commissions de réassurance qu'ils touchaient leur permettaient non seulement de faire face aux frais généraux, mais encore de réaliser des bénéfices. C'était, néanmoins, la négation de l'assurance.

Or, l'intervention de l'Etat sur le marché privé n'avait pas pour but de transformer le rôle de l'Assureur en celui de Courtier, mais bien d'aider le marché, d'élar-

gir ses moyens d'action de façon à satisfaire les demandes des Chargeurs et des Armateurs.

*
**

Aussi bien, s'arrêtant à la formule du traité de réassurance en excédent, la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre a-t-elle limité les possibilités de souscription de chaque Compagnie à un multiple peu élevé de leur plein de conservation, de manière à réaliser une équitable répartition des risques. La DIRECTION DES ASSURANCES, au Ministère de l'Economie Nationale et des Finances, homologua les pleins de conservation des Compagnies françaises et des Compagnies étrangères habilitées à travailler en France, en ayant soin de fixer le plein des secondes de façon à donner aux premières des aliments suffisants, compte tenu des possibilités de souscriptions différentes de chacune d'elles (3).

La Réassurance était facultative. Les Compagnies privées avaient la possibilité de prendre d'autres Réassureurs que l'Etat, et, *a contrario*, celui-ci avait le droit de refuser de consentir un traité de réassurance à la Compagnie dont la situation financière ou les méthodes de travail laissaient à désirer.

Dès l'instant où une Société d'Assurance sollicitait le concours du Service des Assurances Maritimes, elle s'engageait, *ipso facto*, à lui céder en réassurance les

(3) Paul Hunziker, Président d'honneur du Comité central des Courtiers jurés d'Assurances de France : *Pour une rénovation de l'Assurance Maritime Française*, pp. 95 et suivantes (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 20, rue Soufflot, Paris).

excédents de toutes ses souscriptions sur risques de guerre, et à se soumettre à ses directives, notamment en ce qui concerne les conditions d'assurance, les tarifs, les commissions d'agence et les règlements de sinistres.

Etablis sur ces bases, le traité de réassurance sur Facultés prit effet le 25 juin 1940, 24 heures, et le traité de réassurance sur Corps le 1^{er} avril 1941, 0 heure.

Pour faire cesser les effets de ces deux traités-types de même nature à la même date, le Service des Assurances Maritimes rédigea un avenant de convention aux termes duquel, d'un commun accord entre les parties, les effets du traité de réassurance sur Facultés furent prorogés jusqu'au 1^{er} avril 1942, 0 heure.

§ 1. — LE TRAITÉ DE RÉASSURANCE SUR FACULTÉS CONTRE LES RISQUES MARITIMES DE GUERRE

L'Etat Français réassurait obligatoirement l'excédent de la somme réservée par le cédant, sans réassurance, à titre de plein de conservation, sur ses souscriptions sur Facultés ou valeurs contre les risques maritimes de guerre effectuées tant en France et en Algérie qu'aux Colonies et pays de protectorat français.

Le souscripteur direct s'engageait à limiter sa souscription, *par police*, à onze fois le plus haut plein de conservation tel qu'il était défini par l'article 5 du traité, tout en n'étant engagé que pour le plein de rétention du voyage considéré.

Au début du fonctionnement du Service de réassurance d'Etat, les Assureurs fixèrent deux pleins différents, l'un pour le petit bassin de la Méditerranée, l'autre

pour les autres navigations, le plein réservé pour celles-ci ne pouvant toutefois être inférieur à 50 % de celui adopté pour le petit bassin de la Méditerranée. La situation internationale les obligea, en cours d'exécution du contrat de réassurance, à solliciter du Service des Assurances Maritimes de fréquentes modifications de pleins suivant les voyages envisagés.

La Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre limitait la possibilité de se réassurer auprès de l'Etat à un nombre de pleins relativement faible. Elle admettait, néanmoins, un principe de souscription très avantageux pour les Assureurs. Le plein de souscription, égal, au maximum, à onze fois le plus haut plein de conservation, était en effet établi par police, dans le même temps que le plein de conservation, c'est-à-dire le plein que l'Assureur conserve à sa charge sans réassurance, était fixé par navire.

Plein de souscription par police, plein de conservation par vapeur, telles étaient les bases fondamentales du traité de réassurance par l'Etat Français des risques maritimes de guerre sur Facultés.

Or de tels principes sont nouveaux ; généralement, les Sociétés de réassurance arrêtent leurs engagements à une certaine somme par vapeur. La limitation de souscription à un certain nombre de pleins par police est éminemment dangereux pour le Réassureur qui peut, en cas de cumul de plusieurs polices sur un même vapeur, se trouver engagé pour des sommes considérables dépassant ses possibilités techniques d'absorption. Par contre, elle est très favorable et aux Assurés et aux souscripteurs divers. Les uns sont sûrs d'être couverts

quelle que soit l'importance des risques en jeu ; les autres de n'être tenus, en cas de sinistres, que jusqu'à concurrence du plein de rétention qu'elles conservent par navire.

Toutes les assurances sur risques maritimes de guerre, souscrites par le cédant sur Facultés transportées sur des navires français ou pour compte français sur des navires étrangers étaient applicables au traité ; la réassurance était faite aux clauses et conditions des polices, avenants ou conventions consentis par le cédant, les risques du réassureur commençant, se poursuivant et finissant en même temps que ceux du cédant (4).

L'intérêt de la réassurance était constitué par l'excédent de toutes les affaires souscrites par le cédant ou qui lui étaient déclarées sur un même navire pour les chargements faits dans les différentes escales depuis le port de chargement initial du navire jusqu'à son port final de destination. On ne tenait aucun compte des embarquements ou des débarquements de marchandises assurées opérés en cours de transport ; toutes les souscriptions ou déclarations étaient simplement additionnées. L'excédent éventuel du total ainsi obtenu par voyage sur le plein de conservation du souscripteur formait l'aliment du contrat de réassurance. En définitive, le calcul de l'excédent applicable au traité se faisait par vapeur et par voyage.

En cas de souscriptions faites ou de déclarations reçues sur navires indéterminés, l'intérêt était, par

(4) Conditions générales de la police française d'assurance maritime sur Facultés du 1^{er} octobre 1928, modifiée le 23 juin 1937, et le 10 février 1938, et conditions particulières « Risques de guerre » annexées du 15 octobre 1935, modifiées les 23 juin 1937, 15 janvier 1938 et 5 octobre 1939.

exception, formé par l'excédent de chaque souscription ou déclaration sur une somme fixe à déterminer. Ultérieurement, lorsque les Réassurés avaient connaissance du nom du navire, la réassurance sur indéterminé était annulée, et l'application au Réassureur était faite, en cas d'excédent sur le plein de conservation, sur le navire transporteur alors même que le risque était éteint ou préjudicié.

Si le cédant était lié avec une Compagnie ayant même direction ou se liait, avec l'agrément du Réassureur, avec une ou plusieurs Compagnies par un accord de participation portant sur la généralité de ses affaires maritimes, le cédant et lesdites Compagnies conservaient sans réassurance la part revenant à chacun dans le plein.

Une disposition analogue figurait dans le traité de réassurance sur Corps.

§ 2. — LE TRAITÉ DE RÉASSURANCE SUR CORPS CONTRE LES RISQUES MARITIMES DE GUERRE

L'Etat Français s'engageait à réassurer obligatoirement au cédant, assureur direct, l'excédent de la somme réservée par lui à titre de plein de conservation. En aucun cas, celui-ci ne pouvait dépasser le maximum agréé, conformément à l'article 3 de la loi du 18 septembre 1940, par le Service des Assurances Maritimes.

L'excédent réassuré était limité à dix fois la somme ainsi réservée par le souscripteur direct sur sa part personnelle et sur celles des Compagnies associées ayant même direction. Toutefois, le traité prévoyait la possibilité pour le Réassureur d'accepter les super-excédents,

mais celui-ci n'étant intéressé que sur un petit nombre de risques, la commission de réassurance était réduite : alors que sur la tranche de cession ne dépassant pas dix pleins, la commission de réassurance était fixée à 5 % des primes brutes cédées, elle n'était que de 1 % sur les pleins supplémentaires. A vrai dire, cette disposition particulière du traité ne reçut pas d'application, étant donné que la réassurance ne portait que sur des unités d'une jauge brute inférieure à 500 tonneaux, d'une valeur relativement faible.

Les valeurs assurées contre les risques maritimes de guerre ne pouvaient être supérieures à celles couvertes par les polices d'assurance contre les risques maritimes ordinaires.

Le contrat de réassurance sur corps de navires était un contrat conclu aux mêmes conditions que celles adoptées par le cédant (5).

En dehors de ces règles de cessions particulières à chacun des traités-types rédigés par la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre avec l'accord préalable des représentants qualifiés de la corporation de l'Assurance maritime, les contrats de réassurance sur Corps et sur Facultés contenaient des dispositions communes.

§ 3. — DISPOSITIONS COMMUNES

AUX DEUX TRAITÉS-TYPES DE RÉASSURANCE

Les Autorités Administratives avaient pris soin de préciser, dans les traités, certains points de détails con-

(5) Conditions générales de la police française d'assurance maritime sur Corps de navires du 15 octobre 1935, modifiées le 27 octobre 1938, et conditions particulières y annexées.

cernant le fonctionnement pratique du système de réassurance avec l'Etat.

Les primes cédées au Réassureur étaient les primes brutes originales desquelles étaient déduits :

1° le courtage légal ;

2° la commission d'agence, si l'affaire était souscrite par l'intermédiaire d'un agent ;

3° la commission de réassurance.

Un arrêté interministériel du 22 novembre 1940 avait fixé, à compter du 1^{er} octobre 1940 (0 heure), le courtage légal à 2,5 % pour la couverture des risques de guerre (6).

Dans les affaires Corps, la commission de réassurance était de 5 % des primes appliquées et la commission d'agence était au même taux ; au total, la déduction à opérer du montant des primes appliquées au réassureur était de 7,5 % pour les affaires directes, celles passées par les Directions, et de 12,5 % pour celles traitées par l'intermédiaire d'agents.

Le traité sur Facultés avait adopté un système plus simple : une commission forfaitaire de 15 % était retranscrite des primes encaissées, si bien que pour les affaires conclues sans l'intermédiaire d'agents, les Compagnies bénéficiaient d'une commission de 12,5 % (7).

L'article 17 du traité de réassurance sur Facultés, et l'article 16 du traité de réassurance sur Corps, prévoyaient une participation éventuelle de 15 % sur les

(6) *Journal Officiel* du 23 novembre 1940, p. 5.791.

(7) Cette commission forfaitaire comprenait théoriquement :

a) le courtage légal : 2,5 % ; b) la commission de réassurance : 5 % ;
c) la commission d'agence : 7,5 %.

bénéfices nets résultant des opérations pratiquées par le Réassureur au profit des Compagnies dont les applications avaient donné des bénéfices.

Le Cédant adressait au Réassureur des bordereaux provisoires pour les affaires « Corps », à mesure de la signature des engagements provisoires. Le traité sur « Facultés » exigeait la même formalité à mesure que les souscriptions faites ou les déclarations reçues révélaient des excédents applicables au contrat ; mais quelque temps après la mise en application de ce traité, les Assureurs obtinrent de leur Réassureur l'autorisation de ne pas envoyer de bordereaux provisoires. Des bordereaux définitifs étaient expédiés au Service des Assurances Maritimes dans le mois qui suivait celui où toutes les régularisations étaient effectuées.

Les réclamations de sinistres donnaient lieu à l'établissement de bordereaux spéciaux.

Tous les événements susceptibles d'engager le réassureur dans les assurances sur Corps de navires devaient être portés à la connaissance de celui-ci par le Cédant 48 heures après qu'il en avait eu lui-même connaissance. Le règlement des sinistres était effectué par le Comité des Assureurs Maritimes de la place intéressée et les dispaches correspondantes n'étaient diffusées qu'après approbation du Réassureur.

En matière Facultés, seuls les événements susceptibles de donner lieu à une réclamation pouvant atteindre 250.000 francs devaient être communiqués à l'Etat, et seules les dispaches dépassant ce chiffre étaient soumises à son contrôle.

Aucun règlement à titre transactionnel ne pouvait être fait sans l'accord préalable du Réassureur.

En cours d'exécution des contrats, le Service des Assurances Maritimes constata que ces clauses n'étaient pas toujours scrupuleusement observées. Certaines Compagnies lui adressaient des bordereaux de sinistres afférents à des événements dont il n'avait jamais eu connaissance et pour lesquels aucun projet de dispache ne lui avait été soumis ; d'autres procédaient eux-mêmes, sans le consulter préalablement, à des règlements de sinistres anticipés.

Afin de pallier les inconvénients d'une telle indiscipline et d'éviter des retards préjudiciables aux intérêts du marché, tant dans le remboursement de la part des sinistres incombant à l'Etat que dans la transmission des dispaches et le paiement des indemnités dues aux Assurés, le Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports décida, en Assemblée générale du 12 novembre 1941, la centralisation de toutes les dispaches établies par les différents Comités des Assureurs Maritimes de Province au Comité Central des Assureurs Maritimes de Paris : cet organisme se chargeait de les communiquer directement, ainsi que celles émanant de la place de Paris, aux Autorités Administratives, dans les conditions prévues aux traités de réassurance.

En cas de contestation ou de malentendu dans l'exécution de ces traités de réassurance, les questions en litige devaient être soumises à la décision de deux arbitres amiables, dont l'un était choisi par le cédant et l'autre par le Réassureur. Ceux-ci pouvaient s'adjoindre un troisième arbitre. Si, juridiquement, l'insertion dans

un contrat entre l'Etat et des particuliers, d'une clause compromissaire ne se conçoit guère, elle se justifie très bien pratiquement par la nécessité dans laquelle se trouve l'Etat de substituer à des méthodes administratives trop rigides des méthodes de gestion commerciales plus souples chaque fois qu'il étend ses attributions dans des domaines normalement réservés à l'initiative privée (8).

*
**

Les opérations de réassurance, confiées par la loi du 18 septembre 1940 au Service des Assurances Maritimes n'auraient sûrement pas été très importantes, si, au moment du transfert de ce Service au Ministère de l'Economie Nationale et des Finances, les Autorités compétentes de ce département n'avaient décidé de ne plus accepter aucun ordre direct d'assurance maritime facultative contre les risques de guerre ; une telle décision, en effet, renforçait considérablement, sans l'étendre toutefois, le domaine d'application de la loi du 18 septembre 1940.

SECTION II

Le fonctionnement du Service des Assurances Maritimes au Ministère de l'Economie Nationale et des Finances

Au lendemain du transfert du service des Assurances Maritimes du Secrétariat d'Etat à la Marine au Département des Finances, en exécution de la loi du 28

(8) M. Stourm, *op. cit.*, p. 227.

février 1941, les Autorités administratives de ce Ministère décidèrent que ce Service n'interviendrait désormais sur le marché qu'en qualité de réassureur dans les conditions prévues par la loi du 18 septembre 1940 ; par conséquent, le Service ne conservait plus, en assurance directe, que l'assurance obligatoire des corps de navires non affrétés d'au moins 500 tonneaux de jauge brute.

Cette décision n'avait aucun caractère légal ni réglementaire ; elle résultait d'un simple accord intervenu entre le Ministère des Finances et l'Amirauté, et pouvait donc être rapportée, le cas échéant, avec effet immédiat si le Service des Assurances Maritimes le jugeait opportun. Elle était particulièrement heureuse, et témoignait de la volonté des nouveaux dirigeants du service de gérer celui-ci en tenant compte, dans la plus large mesure, des besoins du marché privé et de la clientèle. Les Compagnies d'assurances maritimes étaient, en effet, dans une situation délicate. Leur chiffre d'affaires avait considérablement diminué : d'une part, en effet, l'assurance contre les risques ordinaires de navigation des navires de commerce français donnait un volume de primes insuffisant pour compenser les pertes totales du fait du nombre important de navires perdus, saisis ou désarmés ; d'autre part, les hostilités entravant le développement des échanges, les bureaux de souscription n'enregistraient que de très modestes éléments aux polices flottantes, et les nouveaux contrats sur affaires isolées étaient rares. Dans le même temps, un problème social très grave se posait. La conjoncture non seulement interdisait le licenciement d'une partie du personnel,

mais encore exigeait, dans la plupart des cas, un rajustement équitable des salaires au niveau général des prix qui ont augmenté d'une façon inquiétante ! La suppression de la concurrence insoutenable de l'Etat pour l'assurance des facultés et des corps de navires de moins de 500 tonneaux de jauge brute était, sans nul doute, le meilleur moyen de permettre aux Compagnies privées et à tous leurs auxiliaires d'augmenter leur production.

A vrai dire, ce ne sont pas de telles considérations qui ont poussé la Direction des Assurances à suspendre ses opérations d'assurance directe.

Les nouveaux Chefs du Service des Assurances Maritimes se rendirent très rapidement compte que la tâche à accomplir était très lourde. L'ancienne Commission pour l'assurance des risques maritimes de guerre avait laissé un service dont l'organisation était loin d'être parfaite ; le premier soin des Autorités administratives du Département des Finances fut donc de soulager le service d'une partie de ses attributions, de le réorganiser sur de nouvelles bases et de le doter d'une comptabilité saine et rigoureusement tenue à jour (9).

(9) La loi du 1^{er} septembre 1941 (*J. O.* du 3 septembre 1941, p. 3.718), préparée par la Direction des Assurances, en accord avec la Direction du Personnel et la Direction du Budget, a fixé les cadres temporaires du service des assurances maritimes ; le statut de ce personnel a été fixé par un décret du 1^{er} septembre 1941 (*J. O.* du 3 septembre 1941, p. 3.726). — En application de ce texte, tous les agents du service ont été nommés, confirmés dans leurs fonctions ou reclassés par trois arrêtés du Secrétaire Général pour les questions économiques en date du 8 mai 1941, 12 septembre 1941 et 31 décembre 1941.

En dehors d'un bureau central chargé de traiter les questions d'ordre général et de centraliser les affaires, un deuxième bureau est chargé des opérations d'assurance directe, un troisième des opérations de réassurance et un quatrième des règlements de sinistres et des affaires contentieuses. Le Service est installé à Paris, mais possède une Agence à Marseille où l'activité maritime est, à l'heure actuelle, la plus intense.

Par ailleurs, la Direction des Transports Maritimes disposait de nombreux agents dans tous les ports qui avaient reçu mission d'accepter les ordres d'assurance. Or un tel personnel n'existait pas au Ministère des Finances. Enfin, les Autorités administratives avaient remarqué que la concurrence entre l'Etat et les Compagnies privées pour la souscription des risques de guerre n'était pas souhaitable ; elle engendrait des abus qu'il convenait de faire disparaître.

§ 1. — LES CONDITIONS TECHNIQUES NÉCESSAIRES
ET SUFFISANTES POUR SUPPRIMER L'ASSURANCE DIRECTE
PAR L'ÉTAT DES RISQUES MARITIMES DE GUERRE

La suspension des opérations d'assurance directe par l'Etat des risques maritimes de guerre sur corps de moins de 500 tonneaux de jauge brute et sur Facultés n'était possible que si le Service des Assurances Maritimes gardait un contrôle rigoureux des conditions d'assurance et des taux de primes afin d'éviter toute élévation excessive des tarifs, et si le marché français avait une capacité technique d'absorption suffisante pour couvrir la totalité des risques offerts.

La première condition fut facilement réalisée. Par l'intermédiaire de leur Syndicat, toutes les Sociétés d'assurances maritimes furent informées qu'elles ne pouvaient souscrire des risques maritimes de guerre qu'aux taux et conditions pratiqués par le Service du Département des Finances, à l'exclusion de toute tarification plus élevée ; et, dans sa lettre officielle du 23 avril 1941, adressée au Président du Syndicat des Compagnies

d'Assurances maritimes et Transports, le Ministre des Finances ajoutait :

« Si des modifications aux taux et conditions précités se révélaient indispensables dans l'avenir, il vous appartient de me faire toutes propositions utiles à ce sujet, mon Administration se réservant, en accord avec les Services compétents du Secrétariat d'Etat à la Marine, d'autoriser, le cas échéant, les modifications aux tarifs actuels. »

Dans les assurances sur corps de navires, le plein gardé par chaque Compagnie ne pouvait être supérieur au plein homologué par la Direction des Assurances pour la couverture des risques maritimes ordinaires. En comparaison de la gravité des risques couverts, les taux de primes étaient faibles ; aussi bien le Ministre des Finances entérina-t-il la proposition faite par le Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports d'insérer, dans les contrats d'assurance, une clause précisant qu'en cas de perte du navire, trois mois de primes seraient acquis aux Assureurs. Cette solution permettrait d'obtenir un volume de primes acceptable en cas de sinistre.

La seconde condition était remplie par la loi du 18 septembre 1940 elle-même, qui habilitait l'Etat à pratiquer des opérations de réassurance contre les risques maritimes de guerre. Mais avant de s'arrêter à la formule de réassurance prévue aux traités-types de réassurance qui avaient été élaborés par la Commission pour l'assurance des risques maritimes de guerre, les représentants qualifiés de l'industrie de l'assurance maritime présentèrent au Ministre des Finances de nouvelles proposi-

tions basées sur le fait que, si pour les risques exceptionnels l'appui de l'Etat s'avère indispensable, cet appui est, par contre, inutile et aggrave sans justification les frais généraux des Compagnies pour les risques de peu d'importance. Seuls, par conséquent, devaient être répartis entre l'Etat et les souscripteurs les risques intermédiaires.

Ces propositions ne furent pas retenues, et les Compagnies d'assurance privées purent seulement, conformément aux dispositions insérées aux traités-types, garantir onze fois leur plein de conservation, les dix pleins excédant leurs possibilités de rétention étant cédés à l'Etat réassureur.



La conclusion de traités de réassurance avec l'Etat obligeait la compagnie signataire à se soumettre à toutes les directives prises par son Réassureur. Malgré cette tutelle administrative forcée, la majorité des Sociétés d'assurance françaises et étrangères pratiquant des opérations d'assurances maritimes ont souscrit des traités auprès du Service compétent.

C'est ainsi qu'au 31 décembre 1941, sur 50 Sociétés françaises, 45 avaient signé des contrats de réassurance maritimes, 45 avaient signé des contrats de réassurance contre les risques maritimes de guerre, et sur 40 Sociétés étrangères habilitées à travailler en France, 37 Sociétés avaient conclu avec l'Etat des traités analogues (10).

(10) Ces 40 Sociétés étrangères se décomposaient comme suit : 14 sociétés allemandes, 9 sociétés italiennes, 7 sociétés suisses, 7 sociétés hollandaises, 1 société suédoise, 1 société belge et 1 société espagnole.

Le total des pleins maxima de conservation du marché privé sur Corps de navires s'élevait à 9 millions de francs environ, dont 5.600.000 francs pour l'ensemble des Compagnies françaises, et 3.400.000 francs pour l'ensemble des Compagnies étrangères. Les possibilités de souscription du marché, égales à onze fois ce montant (pleins de conservation plus dix pleins réassurés par l'Etat), atteignaient donc la somme élevée de 99 millions de francs. En ce qui concerne les souscriptions sur Facultés, le total des pleins maxima de rétention du marché s'élevait à 17.500.000 francs *par police*, dont 7.500.000 fr. pour l'ensemble des Compagnies françaises et 10 millions de francs pour l'ensemble des Compagnies étrangères. Les possibilités de souscription du marché en Facultés atteignaient ainsi le chiffre de 192.500.000 frs.

Ces chiffres révèlent que le marché privé était en mesure de satisfaire, grâce au concours précieux de la réassurance d'Etat, toutes les demandes et des armateurs et des chargeurs. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les Assureurs privés n'avaient à couvrir, en matière corps, que des navires de moins de 500 tonneaux de jauge brute, par conséquent des navires d'une valeur certainement inférieure à 99 millions de francs. En matière facultés, les pleins de conservation étaient fixés par navire, mais les pleins maxima de souscription égaux à onze fois les pleins de conservation étant déterminés par police, les Assureurs avaient la liberté de prendre sur un même navire des souscriptions très importantes.

Et cependant, à la fin du mois d'Avril 1941, malgré les garanties illimitées accordées par l'Etat, certains Assureurs privés, tenant compte de l'aggravation soudaine de la situation internationale en Méditerranée, prirent la décision de résilier toutes les polices d'abonnement et de n'accepter, en risques de guerre, que des affaires isolées, sans changement ni de conditions, ni de taux.

Une telle politique fut sévèrement jugée par le Département des Finances. Cette initiative était d'autant plus inopportune qu'elle était prise au lendemain même du jour où l'Etat cessait d'être Assureur direct sur le marché ; elle fut rejetée par le Service des Assurances maritimes qui, désireux de parer à toute éventualité, consentit cependant des réductions de pleins à partir du 1^{er} mai 1941.

§ 2. — L'ÉTENDUE DE LA GARANTIE ACCORDÉE PAR LES ASSUREURS PRIVÉS DANS LEURS POLICES

Si les opérations de réassurance ne donnèrent lieu à aucune difficulté, la souscription directe des risques de guerre sur Facultés par les Assureurs privés souleva, par contre, des problèmes assez délicats concernant l'étendue de la garantie accordée par les Assureurs à leurs assurés.

La suppression de l'assurance directe par l'Etat entraînait en effet une diminution de l'étendue de la garantie que la Commission d'Etat avait accordée à l'assuré en cas de transbordement de la marchandise en cours de voyage et au port final de déchargement.

Le Secrétariat d'Etat au Ravitaillement et le Secrétariat d'Etat aux Colonies avaient obtenu du Secrétariat d'Etat à la Marine l'insertion, dans les certificats d'assurance d'Etat, d'une clause applicable à compter du 1^{er} février 1941, par laquelle les risques étaient à la charge de l'Etat depuis le moment de la mise à bord de la marchandise jusqu'au moment de sa mise à terre au port final de déchargement, étant entendu qu'en cas de transbordement, les risques demeureraient couverts, que la marchandise fût à bord ou à terre.

Or, les Assureurs avaient toujours refusé de couvrir les risques de séjour à terre ou sur allèges (11). Les risques à terre devaient être garantis par le « Groupement pour l'Assurance des risques terrestres de guerre », institué par le décret-loi du 19 octobre 1939 (12).

En définitive, les conditions d'assurance de la Commission d'Etat étaient plus larges que celles accordées par les conditions particulières du 15 octobre 1935, modifiées les 23 juin 1937, 15 janvier 1938 et 5 octobre 1939.

(11) Voir *supra*, p. 75.

(12) *Journal Officiel* du 26-10-39, p. 12.643. — Dès les premiers mois de la guerre, les Autorités compétentes furent appelées à prendre des mesures tendant à faciliter le financement des opérations de constitution et de renouvellement des approvisionnements de matières ou produits indispensables à la conduite des hostilités et au ravitaillement de la population civile.

C'est ainsi qu'il apparut indispensable d'organiser l'assurance de certains stocks, matières ou produits, contre les risques de guerre.

Le caractère extraordinaire de ces risques conduisit le Gouvernement à chercher la formule la meilleure pour les couvrir, afin de pallier les dangers qu'offrait la carence du marché libre sur ce point. L'importance de la garantie à accorder, les difficultés de tarification ne permettaient pas, en effet, aux Assureurs privés d'offrir leur garantie. Aussi bien les Autorités responsables, — après avoir envisagé l'assurance directe de ces risques par une Commission administrative analogue à celle instituée en matière d'assurance contre les risques maritimes de guerre par les décrets-lois des 6 mai et 1^{er} septembre 1939, adoptèrent-elles finalement un système identique à celui instauré en France par le décret-loi du 20 mai 1939 pour l'assurance des Facultés contre les risques maritimes de guerre en période de tension internationale.

Désireux de favoriser le ravitaillement national et de donner aux importateurs et aux exportateurs la certitude que leurs expéditions étaient, sans interruption, couvertes depuis le port d'embarquement jusqu'au port final de déchargement, quelles que soient les vicissitudes auxquelles elles pouvaient être sujettes en cours de transport, le Département des Finances demanda aux Assureurs de considérer les risques de séjour à terre au port de transbordement, comme un accessoire du parcours maritime proprement dit, et de les couvrir (13).

Par une clause additionnelle en date du 16 juin 1941, les Assureurs privés acceptèrent de garantir, en cas de transbordement, l'intérêt assuré sur allèges, seulement pendant le délai de 15 jours tel qu'il était prévu au paragraphe 4 des conditions particulières, mais refusèrent, dans tous les cas, de le couvrir à terre (14).

Finalement, après un long échange de vues, les Autorités administratives et le Président du Syndicat des Compagnies d'assurances maritimes et Transports se mirent d'accord pour établir un avenant de convention au traité-type de réassurance sur Facultés contre les

(13) Le Groupement terrestre, en effet, avait une compétence « *ratione loci* » très limitée. Il ne pouvait pratiquer des opérations d'assurance contre les risques terrestres de guerre qu'en France et en Algérie. — Il s'avérait donc indispensable que les Compagnies d'assurances maritimes couvrent, en tout état de cause, les risques terrestres, à l'occasion d'un transbordement, dans les ports des colonies et des protectorats.

(14) Conditions particulières du 16 juin 1941 :

« § 4 (alinéa C) : En cas de transbordement sur un autre navire de mer, « la garantie des Assureurs cessera à l'expiration d'un délai de quinze jours « à compter de minuit du jour où le premier navire, étant arrivé au port de « transbordement, y aura mouillé ou s'y sera amarré, ladite garantie ne reprenant « effet que lorsque l'intérêt assuré aura été mis à bord du navire de mer sur « lequel s'effectue le transbordement. Pendant le délai précité de quinze jours, « l'intérêt assuré demeure couvert tant à bord du premier navire que sur allèges, « le séjour à terre continuant d'être exclu dans tous les cas. »

risques de guerre, couvrant les marchandises assurées non seulement pendant leur transbordement au cours d'un transport maritime, soit à terre, soit à bord du navire de mer ou sur allèges, au delà du délai de 15 jours prévu à l'alinéa C, modifié le 16 juin 1941, du paragraphe 4 des conditions particulières du 15 octobre 1935, mais encore au port final de déchargement au delà du délai de 15 jours fixé à l'alinéa b du paragraphe 4 susvisé (15).

Ces garanties devaient faire l'objet, de la part des intéressés, d'une demande expresse avant le commencement du voyage ; elles donnaient lieu à la perception d'une surprime de 0,25 % par quinzaine pour la prolongation des risques au port de transbordement et d'une surprime équivalente pour celle prévue au port final de déchargement.

Les risques ainsi couverts par les Assureurs privés étaient, par dérogation aux dispositions contraires du traité de réassurance sur Facultés, réassurés intégralement par l'Etat, moyennant cession complète des surprimes prévues dans l'avenant de convention, sous simple déduction d'une commission forfaitaire de 2,50 %, représentant le courtage légal. Les surprimes étaient donc ressorties séparément de la prime principale et faisaient l'objet de bordereaux spéciaux (16).

(15) Conditions Particulières du 15 octobre 1935 : § 4, alinéa b) : voir *supra*, p. 77.

(16) *Contrat de Réassurance par l'Etat Français des Risques Maritimes de Guerre sur Facultés*
Avenant de Convention

Entre l'Etat Français (Service des Assurances Maritimes) ci-après dénommé :
« Le Réassureur »

d'une part,

Le montant exact des surprimes dues à l'Etat était difficile à obtenir. En pratique, les Assurés devaient opter pour l'une ou l'autre des clauses insérées dans l'avenant ou pour les deux clauses, soit à la remise de chaque ordre d'assurance pour des affaires isolées, soit, s'ils étaient détenteurs de polices d'abonnement, d'une façon générale, pour tous les ordres venant en aliment à ces polices. Cette option formulée, les surprimes de la première quinzaine étaient ressorties d'office, et les risques demeuraient couverts pendant toute la durée du séjour des marchandises ; si celui-ci dépassait la première quinzaine, il convenait de ressortir, en fin de risques, la surprime correspondante aux quinzaines supplémentaires courues, toute quinzaine commencée étant due en entier.

Si de telles garanties répondaient aux vœux exprimés par les usagers, il convient de faire remarquer cependant qu'elles excluaient l'assurance des risques

Et la Compagnie d'Assurances Maritimes
dont le siège social est à
ci-après dénommée : « Le Cédant »,

d'autre part,

Il a été convenu qu'à dater du 9 juillet 1941 et sur demande des Assurés, la clause ci-après serait insérée dans les polices.

Clause couvrant les risques de transbordement

Par dérogation à l'alinéa b) du paragraphe 4 de l'Imprimé Risques de Guerre du 15 octobre 1935 et à l'alinéa c) du même paragraphe modifié par les conditions additionnelles du 16 juin 1941, il est convenu que les marchandises et/ou facultés demeureront couvertes :

1° *Dans les ports de transbordement :*

— pendant leurs séjours éventuels à terre, après débarquement du navire de mer ;

— pendant leur séjour à bord du premier navire ou sur allèges, à l'expiration du délai de 15 jours prévu à l'alinéa c) modifié du paragraphe 4 de l'imprimé.

2° *Au port final de déchargement :*

— pendant leur séjour à bord du navire de mer à l'expiration du délai de 15 jours prévu à l'alinéa b) du paragraphe 4 sus visé.

terrestres de guerre, tant au port d'embarquement, avant la mise de la marchandise à bord du navire transporteur, qu'au port final de déchargement, après son débarquement.

C'était d'ailleurs le désir formel du Réassureur qui avait admis, par interprétation de la clause de transbordement insérée dans l'avenant de convention que, si le port de transbordement devenait, par suite de rupture du voyage, port final de déchargement (17), les marchandises cessaient d'être garanties immédiatement à compter de la décision de rupture du voyage si elles se trouvaient à terre ; au contraire, si ces marchandises étaient restées à bord du navire, la couverture des risques continuait en vertu du second paragraphe de l'avenant de convention concernant la couverture des risques de guerre au port final de déchargement.

Certes, les Assurés avaient la possibilité de couvrir leurs marchandises auprès du « GROUPEMENT POUR L'ASSURANCE DES RISQUES TERRESTRES DE GUERRE » ; néanmoins, la garantie de cet organisme ne pouvant leur être accordée que dans la métropole et en Algérie, les marchandises n'étaient pas assurées contre les risques de guerre à terre dans les ports d'embarquement ou de débarquement des colonies et des pays de protectorat. Et cependant le service des Assurances maritimes restait toujours sur la même position, comme en témoigne la lettre suivante, datée du 25 mars 1942, concernant l'as-

(17) Conditions particulières du 15 octobre 1935, § 4, alinéa d) :

« Dans le cas où, usant de la faculté à eux donnée par le contrat d'affrètement, l'armateur ou l'affrèteur terminerait le voyage dans un port ou lieu autre que celui prévu, ce port ou lieu sera réputé port final de déchargement et les risques des assureurs prendront fin comme il est spécifié ci-dessus. »

surance contre les risques terrestres de guerre du sisal colonial à importer en France, qui constituait une dérogation tout à fait exceptionnelle au principe admis par l'Etat.

Ministère de l'Economie Nationale

DIRECTION DES ASSURANCES

et des Finances

SERVICE DES ASSURANCES

MARITIMES

Monsieur le Président du Syndicat des Compagnies
d'Assurances Maritimes et Transports,
5, rue du Quatre-Septembre, PARIS

« Monsieur le Président,

« Comme suite aux récents entretiens entre le Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports et les représentants du Service des Assurances de Guerre en ce qui concerne l'assurance contre les risques terrestres de guerre du sisal colonial à importer en France, j'ai l'honneur de vous confirmer les dispositions de l'accord intervenu au sujet de cette affaire.

« J'invite les Compagnies d'Assurances Maritimes à garantir, à titre exceptionnel, contre les risques terrestres de guerre, les stocks de sisal en entrepôts ou sur les quais des ports coloniaux, à titre d'accessoire des contrats d'assurance contre les risques maritimes de guerre à intervenir pour le transport des dits stocks en France. Les risques terrestres de guerre ainsi garantis seront réassurés intégralement par mon Service moyennant le versement d'une ristourne forfaitaire de 3 % sur les primes cédées.

« Le tarif des primes sera de 1 % par mois de
« séjour, tout mois commencé étant intégralement dû.
« L'assurance devra être souscrite sur demande préalable des intéressés, et, de même, les renouvellements
« éventuels devront être sollicités avant l'expiration du
« mois en cours.

« Le tarif fixé ci-dessus pourra éventuellement être
« augmenté, si les circonstances l'imposent. Mais, bien
« entendu, cette augmentation n'aura effet que pour les
« souscriptions postérieures à la décision.

« Les cessions devront être effectuées par bordereaux distincts dans les mêmes conditions que celles
« relatives à la clause dite « de transbordement ».

« Je vous prie de porter sans délai les termes de cet
« accord à la connaissance des Sociétés pratiquant en
« France des opérations d'assurance maritime contre
« les risques de guerre sur facultés et réassurées par
« mon Service, en indiquant à ces Sociétés qu'il ne me
« paraît pas utile, pour cette dérogation exceptionnelle,
« d'établir un avenant spécial au traité de réassurance
« d'Etat.

« Agréez, etc... »

*Le Ministre Secrétaire d'Etat
à l'Economie Nationale et aux Finances.*

§ 3. — LA SITUATION DU MARCHÉ

AU LENDEMAIN DE L'ABANDON PAR L'ÉTAT
DE L'ASSURANCE DIRECTE DES RISQUES DE GUERRE

En juin 1941, la situation internationale mit le Syndicat des Compagnies d'assurances maritimes et trans-

ports en demeure de solliciter du Ministre des Finances une élévation des taux « risques de guerre », certains d'entre eux paraissant en complète discordance avec l'importance des risques à couvrir. Des tarifs nouveaux sur Corps et Facultés furent présentés au Ministre, mais celui-ci ne put malheureusement qu'attirer l'attention des représentants des Assureurs sur les fâcheuses répercussions que ne pourrait manquer d'avoir une hausse des tarifs sur les prix des produits importés et sur les charges de l'Armement.

Avant de les entériner, il convenait de consulter les Administrations responsables de la politique des prix, non sans avoir, préalablement, limité l'élévation des taux aux seuls parcours dont les risques s'étaient incontestablement aggravés au cours de ces derniers mois, en s'abstenant d'envisager, comme le déclara le Ministre des Finances lui-même, « ... toute hausse basée seulement sur des perspectives d'avenir moins favorables ».

Quelques mois plus tard, la situation était changée. La cadence des pertes maritimes par faits de guerre tendant à diminuer, les Assureurs retirèrent leur proposition d'augmentation de tarifs. Entre temps, un fait très important s'était produit : à la suite de nombreuses démarches auprès des Autorités administratives compétentes, les importateurs de vins d'Afrique du Nord avaient obtenu du Gouvernement la garantie de l'Etat pour les transports de vins vers la métropole. L'Etat s'engageait à régler tous les sinistres dus à des faits de guerre ; cette allocation d'indemnités de dommages de guerre était une mesure destinée à stabiliser les prix, les intéressés faisant l'économie des primes d'assurance.

Une telle politique était peut-être nécessaire pour faciliter le ravitaillement national et éviter une diminution progressive du pouvoir d'achat de l'unité monétaire corrélative à une hausse des prix ; elle risquait cependant de compromettre gravement l'équilibre du marché de l'assurance contre les risques maritimes de guerre.

Déjà les primes ne correspondaient pas à l'importance des risques couverts. A la rigueur, cette insuffisance pouvait être compensée par le nombre des affaires souscrites, et partant par une judicieuse et très large répartition des risques. Or, la suppression d'aliments importants aggravait encore, au contraire, cette disproportion (18).

Les intérêts en présence ne sont pas les mêmes : souci pour les Compagnies de gérer leur patrimoine avec prudence, désir des Pouvoirs Publics de freiner le plus possible la montée des prix.

Le problème est très grave : si le Gouvernement offre ainsi gratuitement la garantie de l'Etat à toutes les marchandises transportées par mer, les Sociétés d'assurance maritime ne pourront plus souscrire des assurances contre les risques de guerre. Or, c'est actuelle-

(18) Arrêtés du Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et du Secrétaire d'Etat au Ravitaillement : 1. *Journal Officiel* du 14 septembre 1941, p. 3.926 : arrêté du 12 septembre 1941 :

« En ce qui concerne le transport par mer des vins visés au paragraphe b) « du présent article, et, en cas de perte de la marchandise à la suite d'un sinistre « résultant d'un fait de guerre, l'Etat assumera le paiement à l'importateur des « indemnités correspondantes. La dépense sera imputée au compte du ravitaillement général. »

2. *J. O.* du 12 octobre 1941, p. 4.410 : Arrêté du 11 octobre 1941.

3. *J. O.* du 29 octobre 1941, p. 4.693 : Instructions Ministérielles précisant les modalités d'application des deux arrêtés précités.

ment l'aliment vital du marché. Au lieu de chercher à restreindre l'activité de l'industrie de l'assurance maritime, l'Etat a le devoir de l'aider à traverser une crise dont l'acuité, l'ampleur et la durée n'ont pas eu d'équivalent dans le passé, de manière à ce qu'elle soit prête, à la fin des hostilités, à rendre les services qu'attendent d'elle la France et son Empire.



En décembre 1941, l'entrée en guerre du Japon et des Etats-Unis provoqua une vive réaction. Devant l'aggravation soudaine de la situation en Extrême-Orient, les Assureurs privés songèrent à se retirer du marché. Cette défaillance critiquable aurait contraint l'Etat à intervenir de nouveau en qualité d'assureur direct.

Faisant preuve d'une grande compréhension vis-à-vis des intérêts légitimes des Sociétés d'assurance maritime, le service d'Etat leur vint en aide.

Les Autorités responsables du Département des Finances s'engagèrent à prendre à la charge du Service des Assurances Maritimes, soit la plus grande partie, soit même dans certains cas, la totalité des risques couverts sur marchandises en provenance ou à destination de tous points situés dans l'Océan Indien et dans l'Océan Pacifique, y compris la Mer de Chine, dont le navire transporteur avait quitté le port de chargement postérieurement au 8 décembre 1941, 0 heure, date de l'ouverture des hostilités en Extrême-Orient.

Le Département des Finances envisageait deux formules de réassurance :

— ou la réassurance à 100 % des risques afférents aux marchandises voyageant dans les régions sus-visées, les souscriptions du cédant ne devant être, en aucun cas, supérieures à onze fois le plus haut plein agréé dans son traité de réassurance ;

— ou une réduction notable du plein de conservation du cédant, de telle sorte que celui intéressant les régions dangereuses d'Extrême-Orient ne dépasse pas 20 % du plein dont le cédant bénéficiait pour les autres voyages.

Ces deux formules furent concrétisées dans des avenants de convention au contrat de réassurance, et les Compagnies ne conservant à leur charge aucune fraction ou qu'une fraction très faible des risques couverts, la déduction forfaitaire de 15 % prévue à l'article 10 du Traité de Réassurance fut réduite à 7 1/2 %.

SECTION III

Les modifications apportées aux traités-types de réassurance lors de leur renouvellement le 1^{er} avril 1942

A la lumière de l'expérience acquise au cours de l'année 1941, les Autorités Administratives se préoccupèrent, dès le mois de janvier 1942, d'apporter certaines modifications de forme et de fonds aux traités de réassurance par l'Etat des risques maritimes de guerre avant leur renouvellement qui devait être effectué le 1^{er} avril 1942.

A cet effet, elles présentèrent au Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports des pro-

jets de contrats établis par le Service des Assurances Maritimes, qui contenaient les principales modifications suivantes :

Eu égard à la faible importance des pleins de conservation gardés, pour leur propre compte, par les Compagnies souscriptrices, le Service des Assurances Maritimes estimait logique de réduire à 2,5 % la commission de réassurance. Par ailleurs, les Pouvoirs Publics et les représentants qualifiés du Comité d'Organisation des Sociétés d'assurance et de capitalisation n'avaient pas été sans s'apercevoir que la plupart des agents ristournaient une partie de leurs propres commissions à des intermédiaires pour obtenir des affaires, montrant ainsi que la commission de 7,5 % qui leur était allouée en matière Facultés, et celle de 5 % que leur accordait le traité de réassurance sur Corps, étaient beaucoup trop élevées ; si bien que le Service des Assurances proposait de ramener la commission d'agence uniformément à 2,5 % (19).

(19) La souscription des risques maritimes de guerre était un obstacle sérieux au développement du marché français de l'assurance maritime, auquel le Comité de tarification des risques d'assurances transports, institué par décision du Comité d'organisation des Sociétés d'assurances et de capitalisation, en date du 30 mai 1941, consacrait, depuis le 1^{er} juin, tous ses efforts. On assistait, en effet, depuis plusieurs mois, à un amenuisement progressif des taux de primes des risques maritimes ordinaires aux seuls bénéfices des primes risques de guerre plus élevées et plus rémunératrices pour l'agent souscripteur. Certains agents n'hésitaient pas à couvrir gratuitement les risques maritimes de navigation, pour être sûrs de garantir l'assuré contre les risques de guerre. La gravité de tels agissements conduisit le Comité de tarification à prendre, le 18 avril 1942, la décision suivante :

DÉCISION N° 12 : *concernant la stabilisation des primes et conditions d'assurance marchandises :*

« Vu l'article 1^{er}, § 2, de la décision du COMITÉ D'ORGANISATION DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES ET DE CAPITALISATION, en date du 30 mai 1941, l'habilitant à procéder, chaque fois qu'il le juge nécessaire dans l'intérêt du marché, à la cotation des risques maritimes sur Facultés.

« Le Comité de tarification des risques d'assurances transports décide :

L'institution d'une commission forfaitaire lui semblait également anormale, et rien ne justifiait le versement par l'Etat aux Compagnies d'une partie de la prime correspondant à la commission d'agence lorsque l'affaire était directement traitée par les Directions.

En définitive, les articles 9 du traité de réassurance sur Corps, et 10 du traité de réassurance sur Facultés étaient entièrement à réviser.

Dans le calcul des bénéfices nets auxquels les Compagnies devaient éventuellement participer, le Service estimait logique, comme le prévoient d'ailleurs les Réassureurs privés eux-mêmes, de tenir compte des frais généraux de son fonctionnement ; il les évaluait à 2,5 % du montant des primes nettes cédées en réassurance à l'Etat.

« Pour assurer la stabilité du marché des assurances, les taux et conditions d'assurances des marchandises, Facultés ou Valeurs, appliqués à la date du 1^{er} avril 1942, et pendant une durée de six mois, ne pourront être réduits qu'avec l'autorisation du Comité de Tarification.

« Cette décision s'applique même en cas de changement de place de souscription et/ou de changement d'assureurs.

« Si le nouvel Assureur ne peut avoir communication en totalité ou en partie des conditions et primes appliquées à la date précitée, il pourra les fixer comme il le jugera convenable, mais aura l'obligation :

« a) d'insérer dans le contrat une clause de résiliation, sous simple préavis de 15 jours,

« b) de communiquer, dans le délai de 15 jours de souscription, les conditions et primes ainsi fixées, au Comité de Tarification avec les nom et adresse de l'assuré.

« Le Comité de Tarification, après enquête, fera connaître à l'Assureur les taux et conditions en vigueur à la date du 1^{er} avril 1942, et cet Assureur devra, si ces primes et conditions sont supérieures à celles acceptées par lui, dans le délai de 8 jours, donner à son assuré le préavis de résiliation et lui demander le retour aux primes et conditions notifiées par le Comité de Tarification.

« Pour assurer la stricte application des dispositions ci-dessus, les apériteurs ont l'obligation de fournir dans le délai de 15 jours, au Comité de Tarification, les noms des titulaires des polices d'abonnement résiliées. Le Comité de Tarification aura, d'autre part, le droit de leur demander communication des taux et conditions des polices sur lesquelles il désirerait faire porter son enquête. »

Enfin, pour la détermination des pleins maxima de conservation pour les risques sur Facultés, le Service demandait, afin d'obvier aux inconvénients résultant, pour la vérification des bordereaux, des disparités de pleins que les événements extérieurs avaient engendrées, la fixation définitive d'un certain nombre de pleins, comprenant un plein maximum pour un parcours considéré comme principal et des pleins réduits, en proportion du plein maximum, pour les parcours secondaires (20).

*
**

Toutes ces modifications donnèrent lieu à de nombreux échanges de vues entre les Autorités administratives et les représentants du Syndicat des Compagnies d'Assurances maritimes et Transports.

Le montant de la commission de réassurance de 2,5 % envisagé par le Service des Assurances maritimes était inférieur au coût réel des frais généraux des Compagnies ; la commission d'agence de 2,5 % était peut-être suffisante sur des places, comme Marseille, dont le trafic demeure très actif, mais était trop basse sur d'autres, telles que Le Havre, Nantes et Saint-Nazaire.

(20) Dans sa lettre officielle adressée à M. P. Desprez, Président du Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports, le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances rappelait une disposition importante de la loi du 18 septembre 1940 (Référence N° 912, du 28 janvier 1942) :

« Je vous prie également de rappeler aux Compagnies que les conclusions des « traités de réassurance contre les risques maritimes de guerre sur Corps et sur « Facultés est *facultative*, aussi bien pour l'Etat que pour les Compagnies.

« Je me réserve donc, en ce qui me concerne, de ne pas donner suite aux « demandes de renouvellement de traités qui me seront présentées par les Compagnies dont les rapports avec le Service des Assurances Maritimes, pour l'exécution des traités actuellement en vigueur, n'ont pas été pleinement satisfaisants. »

Après discussion, les nouveaux articles 9 du traité de réassurance sur Corps, et 10 du traité de réassurance sur Facultés furent rédigés comme suit :

« Les primes appliquées au Réassureur sont les
« primes brutes originales. Il en est déduit :

« 1° le courtage légal (toujours fixé à 2,5 %) ;

« 2° le cas échéant, la commission d'agence fixée à
« 3 % des primes brutes ;

« 3° la commission de réassurance fixée à 3 ou 5 %
« des primes brutes, selon que la souscription est grevée
« ou non d'une commission d'agence. »

Ainsi, les Assureurs obtenaient partiellement satisfaction en conservant la commission de réassurance à 5 % pour la souscription des affaires directes traitées sans l'intervention d'un agent d'assurances.

En ce qui concerne la fixation des pleins de conservation du cédant, le nouvel article 6 du traité de réassurance sur Facultés adoptait la discrimination suivante :

1° Ports français de Méditerranée entre eux (Corse comprise) (21) ;

2° Ports français de Méditerranée à ports algériens, tunisiens et marocains sur Méditerranée : 75 % du plein fixé au § 1^{er} ci-dessus ;

3° Autres voyages : 50 % du plein fixé au § 1^{er} ci-dessus ;

(21) Ce plein s'appliquait aussi aux voyages « Ports Algériens entre eux » et « Ports Tunisiens entre eux » (lettre circulaire du Service des Assurances de guerre, n° 11 F. R. G. du 10 avril 1942) ; mais les voyages entre les ports algériens et les ports tunisiens, ou vice-versa, entraient dans la catégorie du § 3.

4° Voyages sur navires indéterminés : 25 % du plein fixé au § 1^{er} ci-dessus (22).

Le cédant s'engageait à limiter sa souscription par police et/ou par assuré à onze fois le plus haut plein de conservation du § 1^{er}.

Dans le traité de réassurance sur Facultés, était insérée la clause spéciale couvrant les risques de séjour à terre ou à bord dans les ports de transbordement et au port final de déchargement, telle qu'elle avait été établie par le Service des Assurances Maritimes (23).

Les cessions des affaires Facultés étaient faites aux conditions de l'imprimé Risques de guerre sur Facultés du 1^{er} octobre 1928, modifié les 23 juin 1937 et 10 février 1938 et aux conditions particulières du 15 octobre 1935, modifiées les 23 juin 1937, 15 janvier 1938, 5 octobre 1939 et 16 juin 1941.

Contrairement aux prescriptions insérées dans l'ancien traité, la garantie accordée par l'Etat ne se limitait pas au trajet purement maritime (24). Le nouvel

(22) Les Assureurs avaient demandé que le plein sur navires indéterminés soit égal à 50 % du plein fixé pour chacune des catégories envisagées par l'article 6; mais cette proposition fut rejetée par le Service des Assurances Maritimes.

(23) Article 18 du traité de réassurance sur Facultés. L'article 10 précisait que la réassurance par l'Etat des risques visés à l'article 18 ne donnait lieu à aucune commission de réassurance et à aucune commission d'agence.

(24) L'article 2 du traité de réassurance sur Facultés, qui prit fin le 31 mars 1942 à 24 heures, ne visait que les Assurances sur risques maritimes de guerre souscrites par le cédant sur Facultés transportées sur des navires français, ou pour compte français sur des navires étrangers; le service des Assurances maritimes était seulement habilité à couvrir les risques maritimes.

Néanmoins, pour permettre à l'assuré d'être couvert de bout en bout, depuis le départ de sa marchandise au lieu de chargement jusqu'à son arrivée au lieu final de déchargement, les Autorités Administratives du Département des Finances, avaient accepté, par dérogation en tant que de besoin à l'article 2 du Traité de réassurance, de couvrir les voyages préliminaires ou consécutifs au trajet maritime proprement dit, en considérant ces voyages comme des accessoires au voyage

article 3 prévoyait également la couverture des risques de guerre correspondant à des transports terrestres ou fluviaux accessoires à un transport maritime principal. Pour ceux-ci, la cession était faite aux conditions de l'imprimé Risques de guerre, transports intérieurs, du 1^{er} mai 1941, établi par le Syndicat des Compagnies d'assurances maritimes et transports, et homologué, après avis de la Commission Permanente du Conseil Supérieur des Assurances privées, par le Ministre de l'Economie Nationale et des Finances (25).

Les cessions des affaires « Corps » étaient faites aux conditions générales, soit de la police française d'assurance maritime sur corps de tous navires du 1^{er} décembre 1941, soit de la police française d'assurance maritime sur corps de navires de pêche, de plaisance, de voiliers et de navires à moteur auxiliaire du 8 décembre 1941, et aux conditions particulières « Risques de guerre », du 1^{er} mars 1942, annexées.

Les taux de primes à appliquer par les cédants étaient naturellement fixés par le Service des Assurances Maritimes.

Ce Service avait cru devoir également modifier les articles 11 et 12 des anciens traités de réassurance sur corps et sur facultés, en précisant qu'aucune dispache ne pouvait être diffusée avant que les Comités des Assureurs Maritimes des différentes places aient été avisés, par l'intermédiaire du Comité Central des Assureurs

maritime principal, lorsque celui-ci était lui-même applicable au contrat de réassurance intervenu entre les Assureurs et l'Etat. — La prime était, dans ce cas, arbitrée par le Service des Assurances (Lettre officielle du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances N° 03.996 du 3 septembre 1941).

(25) Voir pp. 78 et 151.

Maritimes de Paris, de l'approbation des dispaches par le Département des Finances.

La solution adoptée dans les nouveaux traités était encore par conséquent plus rigide que celle préconisée par la Commission d'Etat en 1940 ; cependant, le Secrétariat d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, se rendant compte des difficultés pratiques auxquelles l'application de cette règle impérative donnait lieu, décida le 24 avril 1942 d'interpréter les dispositions des nouveaux articles 11 et 12 d'une façon libérale, de manière que les règlements soient effectués dans les délais les plus rapides. En ce qui concerne les Corps, seules devaient être transmises pour approbation à l'Administration des Finances, les dispaches dont le montant était égal ou supérieur à 50.000 francs, celles inférieures à ce chiffre n'étant adressées au Service des Assurances de Guerre que pour simple information ; pour les Facultés, l'approbation des Autorités administratives était nécessaire lorsque les dispaches présentaient un montant de réclamations égal ou supérieur à 100.000 francs.

*
**

Les circonstances, et, en particulier, les exigences du ravitaillement de la métropole, ont conduit le Service des Assurances Maritimes à fixer des taux de primes très faibles en dépit de l'extrême gravité des risques couverts.

En vérité, la situation dans laquelle se trouvait ce service était très grave. Si, techniquement, les tarifs pratiqués par le Département des Finances étaient injustifiables, on doit reconnaître que celui-ci ne pouvait pas

les augmenter. Si faible eût-elle été, une augmentation du tarif aurait contraint les Pouvoirs publics, émus par les revendications des importateurs, à supprimer l'assurance des risques maritimes de guerre, surtout celle portant sur des marchandises de première nécessité (26).

C'est la raison pour laquelle, dans le courant du mois de septembre 1941, le Syndicat des Compagnies d'Assurances maritimes et Transports proposa lui-même au Service d'Etat, pour favoriser les importations en France des produits d'Afrique du Nord, un abaissement de 4 à 3 % du taux de prime relatif à la navigation entre ports français de l'Afrique du Nord et ports français du continent méditerranéen (27).

Pour les mêmes motifs, le Service des Assurances de Guerre ramena, le 15 mai 1942, de 8 à 6 % le taux de prime pour les voyages des ports de France sur Méditerranée à Maroc sur Atlantique et vice-versa.

Répondant enfin aux demandes réitérées de nombreux Groupements d'Importation de produits coloniaux, le Service des Assurances de Guerre accepta, afin de permettre une continuité dans la couverture des risques auxquels pouvaient être soumises les marchandises en cours de transport, de garantir les marchandises à terre, au port d'embarquement et au port final de déchargement, dans les mêmes conditions que celles prévues dans la clause relative au port de transbordement insérée à l'article 18 du Traité de Réassurance sur Facultés.

A la prime globale prévue pour l'ensemble du voyage, transport terrestre ou fluvial accessoire et trans-

(26) Voir *supra*, p. 140.

(27) Taux ramené de 3 % à 2 % à dater du 15 septembre 1942.

port maritime, s'ajoutaient les surprimes par quinzaine, applicables au transbordement si les marchandises séjournaient à terre au port d'embarquement au delà du délai de trois jours prévu dans les conditions particulières risques de guerre transports intérieurs. L'Etat réassurait donc à 100 % la partie du séjour à terre excédant ces trois jours, les surprimes correspondantes devant lui être cédées intégralement sous la seule déduction du courtage. La même solution était adoptée au port final de déchargement, l'Etat s'engageant à réassurer à 100 % la totalité du séjour intermédiaire à terre (28).

A dater du 15 septembre 1942, désirant satisfaire leur clientèle, les Assureurs acceptèrent, malgré les difficultés pratiques rencontrées par l'extension de cette garantie, de couvrir les risques de séjour sur allèges au port d'embarquement et au port final de déchargement dans les conditions suivantes (29) :

« Par dérogation aux alinéas a) et b) du § 4 des
« conditions particulières Risques de guerre du 15 octo-
« bre 1935, les risques sur allèges sont couverts pour le
« transport des marchandises et/ou facultés de terre à
« bord au port d'embarquement et de bord à terre au
« port final de déchargement, sans qu'en aucun cas la
« garantie des Assureurs puisse se prolonger à bord des
« allèges au delà d'un délai de 8 jours à compter de
« minuit du jour de la mise sur allèges. »

(28) Imprimé du 1^{er} mai 1941 : Risques de guerre, Transports intérieurs :

« a) La garantie des assureurs ne commence qu'après le chargement des
« marchandises et/ou facultés assurées sur le véhicule de transport. Elle cesse
« à leur déchargement du véhicule de transport ;

« b) Elle ne peut, en aucun cas, se prolonger, même sur ce véhicule,
« au delà de trois jours à compter de minuit du jour où ledit véhicule sera arrivé
« au lieu final de déchargement ; »

(29) Voir *supra*, p. 77.

L'application pratique des traités de réassurance a donné lieu à l'envoi de très nombreux bordereaux provisoires et définitifs sur Corps et sur Facultés. Le Service des Assurances Maritimes les vérifiait ; ce contrôle sur pièces était renforcé par un contrôle sur place dans toutes les Compagnies, permettant de se rendre compte de l'exactitude du travail matériel opéré à l'intérieur de chaque Société. De cette façon, la liquidation des primes cédées au Réassureur était simplifiée.

Les opérations de réassurance des risques maritimes de guerre avaient donné, au 31 décembre 1941, un chiffre de primes de 1.906.189 francs pour les affaires Corps et de 37.753.950 francs pour les affaires Facultés.

A cette même date, le Service des Assurances Maritimes avait versé, au titre de la réassurance des risques de guerre sur corps de navires, un montant de sinistres de 2.169.257 francs et, au titre de la réassurance des risques de guerre sur Facultés, un montant total de 4.210.540 francs.

Ces chiffres sont tout à fait insuffisants pour établir le bilan financier exact de la quatrième Section du compte spécial. Ils concernent une période de gestion trop courte et non seulement un montant de primes élevé reste encore à encaisser, mais de gros sinistres ne sont pas encore réglés, tels que ceux résultant de la saisie par les Autorités britanniques, en novembre 1941, de cinq navires français, au large du Cap.

Si une prévision des résultats finaux des opérations de réassurance est actuellement impossible à faire, la modicité des taux de primes laisse néanmoins supposer que le solde définitif de cette quatrième Section sera, comme celui des précédentes, débiteur.

CHAPITRE IV

LA REASSURANCE PAR L'ETAT DES RISQUES MARITIMES ORDINAIRES AU LENDEMAIN DE L'ARMISTICE FRANCO-ALLEMAND

Dès le début des hostilités, le Gouvernement anglais avait posé le principe de la résiliation immédiate de tous les contrats d'assurance conclus entre des Assureurs britanniques et des individus ou collectivités devenant ultérieurement des ennemis ; d'après le Trading with the Enemy Act de 1939, un individu devenait un ennemi lorsqu'il résidait sur tout territoire se trouvant sous la souveraineté ou l'occupation de l'ennemi.

Par extension à ce principe, le Board of Trade, agissant en vertu des pouvoirs qui lui avaient été conférés par un amendement du Trading with the Enemy Act, déclara, le 10 juillet 1940, que la totalité des territoires français non occupés en Europe et en Afrique du Nord étaient, eux-mêmes, territoires ennemis, à compter de 12 h. 35, heure légale anglaise, le 25 juin 1940.

Ainsi, toutes les polices d'assurance ou de réassurance garantissant un assuré résidant en territoire soumis aux forces ennemies ou en territoire français non occupé devenaient caduques à compter de la date de l'occupation de ce territoire ou à compter du 25 juin 1940.

Brusquement privé du soutien indispensable à son

activité, le marché français, dont le plein de conservation était évalué à cette époque à 6 millions de francs environ, n'était plus capable de répondre aux exigences des armateurs et des chargeurs. Libéré de la tutelle anglaise, il devait être réorganisé sur de nouvelles bases, afin de devenir un véritable marché de l'assurance française où les assureurs pourraient fixer en toute liberté des taux et des conditions d'assurance correspondant à l'importance des risques à couvrir. Or, auparavant, cette liberté n'existait pas. On a trop tendance à perdre de vue que le marché anglais avait malheureusement, avant l'armistice, le loisir de faire *des offres directes* aux assurés français *et qu'il n'hésitait devant aucun sacrifice pour s'assurer, au détriment des assureurs français, une suprématie presque absolue sur notre marché.*

Devant de tels faits, les assureurs français se trouvaient en demeure ou de collaborer avec leurs collègues anglais, ou de perdre la totalité des affaires dont ils avaient tant de peine à conserver l'apérition.

La réorganisation du marché français exigeait de longs efforts, et avant d'en arrêter le programme, les Pouvoirs Publics furent contraints de suppléer momentanément à la défaillance du marché français en instituant une Caisse de réassurance d'Etat.

SECTION I

Institution du nouveau régime

Déjà, une loi du 16 juillet 1940 avait créé un régime de réassurance par l'Etat des risques maritimes ordi-

naires sur corps de navires battant pavillon français et de navires étrangers affrétés pour le compte du Gouvernement français pour la durée de la guerre et pendant les six mois suivant la cessation des hostilités, afin de permettre le bon fonctionnement de l'industrie des transports maritimes (1). Mais cette loi n'entra jamais en application ; elle fut abrogée, quelques mois plus tard, par la loi du 18 septembre 1940 (2). Celle-ci habilita, pendant une période d'un an à compter du 26 juin 1940, 0 heure, la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre à pratiquer la réassurance contre les risques maritimes ordinaires des corps de navires et des cargaisons, et prescrivit l'ouverture, aux écritures du compte spécial du Trésor régi par le décret du 1^{er} septembre 1939, d'une cinquième section intitulée « Réassurance contre les Risques Maritimes ordinaires sur Corps de Navires », et d'une sixième section intitulée « Réassurance contre les Risques Maritimes ordinaires sur Facultés ».

*
**

La réassurance par l'Etat des risques maritimes ordinaires était applicable aux corps de navires battant pavillon français, pavillon des colonies et des pays de protectorat français, aux navires en construction ou en réparation dans un chantier naval français, ainsi qu'aux cargaisons ou facultés transportées sur des navires français ou, pour compte français, sur des navires étrangers.

Toutes les souscriptions reçues par les Compagnies françaises d'assurance maritime et par les Compagnies

(1) *Journal Officiel* du 20 juillet 1940, p. 4.545.

(2) *Journal Officiel* du 19 septembre 1940, p. 5.064.

étrangères autorisées à pratiquer en France cette branche d'assurance étaient obligatoirement réassurées auprès de la Caisse de Réassurance d'Etat. La réassurance des risques maritimes ordinaires *n'était donc pas*, comme celle des risques maritimes de guerre, *facultative*. La Commission, chargée de la gestion du service de réassurance, avait la possibilité de rétrocéder une partie des risques en passant elle-même des traités particuliers et des traités généraux de réassurance, après avis favorable du Contrôleur financier (3).

Le premier souci des promoteurs de la Caisse de Réassurance d'Etat fut d'essayer d'obtenir une judicieuse répartition des affaires entre tous les souscripteurs, d'une part, en donnant à chaque Compagnie la faculté de ne se réassurer que pour un multiple de son plein de conservation, d'autre part, en offrant aux Compagnies françaises non intéressées à un risque en qualité de souscriptrices directes, de leur rétrocéder une part de la fraction de ce risque que la Caisse recevait elle-même en réassurance.

Désireux, en outre, de favoriser principalement l'essor des Compagnies françaises, la Direction des Assurances fixa le plein des Compagnies étrangères en tenant compte de l'importance de celui des Compagnies françaises; le plus haut plein des premières, quels que soient les capitaux et les réserves dont elles disposaient, n'était pas supérieur au plus haut plein des secondes; celles-ci

(3) Les opérations de récession prévues par l'article 5 de la loi du 18 septembre 1940 étaient de la compétence de l'Administration des Finances. C'est une des raisons qui ont certainement incité le Gouvernement à transférer le Service des Assurances au Département des Finances (voir p. 110).

purent ainsi trouver sur le marché des aliments suffisants.

Sur ces données, la Commission d'Etat du Secrétariat d'Etat à la Marine établit un traité-type de réassurance sur Facultés et un traité-type de réassurance sur Corps de navire.



Les deux traités étaient des contrats en excédents, dont les dispositions internes étaient sensiblement identiques à celles des traités de réassurance des risques maritimes de guerre.

Dans le contrat sur Facultés, le réassureur couvrait tous les risques garantis par le Cédant pour tous séjours et transports maritimes, y compris éventuellement les risques de grèves, lock-out, émeutes, mouvements populaires ainsi que pour tous séjours et transports terrestres, fluviaux ou aériens accessoires aux séjours et transports maritimes proprement dits.

Etaient applicables à ce contrat toutes les assurances sur facultés transportées sur des navires français ou pour compte français sur des navires étrangers ; ces facultés comprenaient d'une part, toutes marchandises, produits, denrées, bénéfices et frêts sur marchandises, d'une façon générale toutes choses estimables à prix d'argent sujettes aux risques de navigation, de transport ou de séjour, et, d'autre part, tous titres, coupons, espèces, billets de banque, monnaies, bijouterie, perles fines, pierres et matières précieuses, or et argent.

La somme réassurée par le Réassureur était formée par la différence entre la totalité des sommes assurées

sur un même navire et le plein gardé par le Cédant sans réassurance.

Ce plein était fixé par vapeur ; il variait suivant l'âge du navire et son pavillon ; l'article 5 du traité prévoyait un plein pour les vapeurs jusqu'à vingt ans ; un second, plus faible, pour ceux de plus de vingt ans ; et un troisième pour les voiliers et les navires à moteur auxiliaire.

Ces pleins étaient réduits de 50 % sur divers pavillons, tels qu'ils étaient définis dans l'imprimé de la police sur Facultés du 1^{er} octobre 1928 avec ses modifications ultérieures.

Le plein conservé par la Compagnie était un plein par navire ; le plein de souscription était un plein par police ; et la limite de souscription du Cédant était égale à onze fois le montant du plus haut plein prévu au contrat (le plein de conservation, plus dix pleins réassurés).

Pour la détermination des sommes assurées, on additionnait les sommes déclarées ou souscrites au titre des chargements effectués dans les différentes escales, sans aucune déduction pour les marchandises débarquées en cours de voyage ; on ne recherchait pas si les marchandises avaient été à bord toutes en même temps ; une fois son intérêt déterminé, le réassureur était considéré comme assureur au prorata pendant tout le transport, et sa part, dans toutes les réclamations, était égale à ce prorata qui servait également à fixer la portion de primes qui lui revenait.

Les primes appliquées au Réassureur étaient les primes brutes originales desquelles était retranchée une commission forfaitaire de 20 %.

Dans le contrat sur Corps, la cession était, en principe, limitée à dix pleins. Toutefois, pour les navires dont la valeur était supérieure à 50 millions, l'excédent était réassuré par l'Etat après que les services administratifs compétents eussent fixé les pleins supplémentaires à accorder aux Compagnies cédantes. La Caisse d'Etat n'allouait, pour la couverture de ces pointes, qu'une commission de réassurance réduite. Dans la limite des dix pleins, celle-ci était de 5 %; au-dessus des dix pleins, elle n'était plus que de 1 %.

Ce n'était d'ailleurs pas la seule déduction que subissaient les primes brutes originales.

En effet, celles-ci étaient encore amputées du courtage légal que l'arrêté ministériel du 22 novembre 1940 avait fixé, rétroactivement à compter du 26 juin 1940, 0 heure, à 7 1/2 % pour les bâtiments de pêche et à 5 % pour tous les autres bâtiments (4), d'un escompte de 3 % accordé seulement en cas de paiement comptant de la prime correspondant à une assurance de douze mois, et enfin, le cas échéant, d'une commission d'agence de 5 % (5).

Les traités-types de réassurance contenaient, en outre, des dispositions analogues à celles insérées aux traités-types de réassurance des risques maritimes de

(4) Voir *supra*, p. 121.

(5) Dans les affaires sur Facultés, le courtage légal était fixé à 7 1/2 % à compter du 1^{er} octobre 1940, 0 heure. Il était compris dans la déduction forfaitaire de 20 % :

a) Commission de réassurance.....	5 %
b) Commission d'agence	7,50 %
c) Courtage légal	7,50 %

TOTAL.....	20 %
------------	------

guerre, en ce qui concerne notamment l'établissement des bordereaux provisoires et définitifs, le contrôle des dispaches par le Réassureur, la participation des Sociétés réassurées aux bénéfices nets résultant de l'ensemble des opérations effectuées par l'Etat, et la soumission à des arbitres des questions litigieuses pouvant surgir en cas de contestation ou de malentendu dans l'exécution des traités.

SECTION II

Application pratique des traités-types de réassurance

La rédaction des clauses des traités-types de réassurance ne fut pas le problème le plus délicat à résoudre.

Si la cession obligatoire de la totalité des souscriptions excédant le plein conservé sans réassurance par le réassuré n'a soulevé aucune difficulté pour les affaires souscrites postérieurement au 25 juin 1940 par les Compagnies françaises et par les Compagnies étrangères habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance maritime, celle concernant les risques en cours au 25 juin 1940 a été, par contre, beaucoup moins facile à effectuer et a donné lieu à des divergences d'opinions de la part des réassurés et de leur réassureur.

D'autre part, l'impossibilité d'exécuter les obligations découlant de contrats libellés en monnaies étrangères mit en demeure les Autorités administratives de rechercher la solution la plus avantageuse pour liquider une situation dont l'instabilité ne pouvait durer plus longtemps.

§ 1. — LA CESSION A L'ETAT
DES RISQUES EN COURS AU 25 JUIN 1940

A la suite de la décision prise le 10 juillet 1940 par le Board of Trade, la Caisse de Réassurance d'Etat accepta, pour soulager le marché français, la cession intégrale des réassurances passées en Angleterre sur tous les risques en cours au 25 juin 1940, 24 heures, sans tenir compte du nombre des pleins réassurés et avec les déductions originales dont bénéficiaient les contrats. La commission de réassurance, sur les pleins dépassant le dixième, était seulement réduite à 1 %.

Si le Service des Assurances Maritimes s'en était tenu aux termes mêmes de la loi du 18 septembre 1940, il aurait dû normalement exiger la cession de toutes les réassurances faites sur les souscriptions reçues par les Compagnies françaises d'assurance maritime ou par les Sociétés étrangères autorisées à pratiquer en France cette branche d'assurance. En réalité, il s'est simplement efforcé d'interpréter l'article 3 de la loi précitée de manière à favoriser l'activité des assureurs maritimes, en ne se substituant aux réassureurs privés que lorsque les circonstances rendaient cette substitution indispensable.

Les contrats de réassurance passés avec des réassureurs privés et étrangers, autres que des réassureurs anglais, antérieurement au 25 juin 1940, demeurèrent ainsi en vigueur jusqu'à leur expiration normale, malgré le caractère obligatoire de la réassurance d'Etat (6). Les

(6) Lettre du Secrétariat d'Etat à la Marine, N° 268 T. M./S.F. 1/1, du 21 janvier 1941.

réassureurs reçurent leurs aliments contractuels, l'Etat n'intervenant seulement que pour combler la différence entre, d'une part, le montant total des rétentions des sociétés et des cessions faites à leurs réassureurs habituels, et, d'autre part, le montant maximum que ces entreprises étaient habilitées à souscrire en vertu des clauses des traités-types de réassurance (onze fois leur plein de conservation).

D'aucuns prétendaient que les contrats de réassurance souscrits en France par l'intermédiaire d'agents de Compagnies anglaises devaient bénéficier de cette mesure. Ces contrats, d'après une loi du 12 septembre 1940 (7), continuaient leurs effets jusqu'à la date de leur dissolution prévue par les parties contractantes, à moins que les assurés ou les réassurés n'en aient signifié la suspension ; les prescriptions édictées par le Board of Trade en juillet 1940 ne leur étaient sûrement pas applicables puisqu'ils étaient régis uniquement par la loi française ; il ne pouvait être question de les assimiler aux conventions conclues directement à Londres dont la résiliation, en vertu de la loi anglaise, ne faisait aucun doute, et qui, de ce fait, devaient être remplacées par de nouveaux contrats passés par les intéressés auprès de la Caisse d'Etat.

Cette thèse fut rejetée par le Département des Finances ; après avoir consulté le Comité spécial du Contentieux des Assurances Maritimes (8), celui-ci décida que toutes les souscriptions de risques maritimes

(7) *Journal Officiel* du 13 septembre 1940, p. 4.978.

(8) Séance du Comité Spécial du Contentieux des Assurances Maritimes du 6 juin 1941.

ordinaires réassurés à la date du 25 juin 1940 auprès de Compagnies anglaises, que ces réassurances aient été conclues directement à Londres ou en France par l'intermédiaire d'agents souscripteurs, devaient être obligatoirement comprises dans les cessions effectuées à l'Etat en application de la loi du 18 septembre 1940, dans des conditions équivalentes à celles en vigueur dans les traités de réassurance primitifs :

« Je vous prie, en conséquence, d'inviter les Sociétés
« pratiquant en France des opérations d'assurance ma-
« ritime à m'adresser, sans délai, les bordereaux de
« cessions afférentes à ces risques. J'ajoute que pour
« des raisons d'ordre pratique, il me paraît impossible
« de faire une distinction, pour l'application de cette
« mesure, entre la flotte affrétée par l'Etat et les autres
« navires. A titre exceptionnel, l'Etat pourra donc ainsi
« reprendre en réassurance des navires affrétés (9) (10).

Les Autorités administratives justifiaient leur décision par les arguments suivants :

1° la réassurance par l'Etat des risques en cours était admise par le Département des Finances dans le seul intérêt de la généralité des Compagnies, et à la demande formelle de leur Syndicat ;

2° la réassurance par l'Etat des risques en cours ne se concevait que si elle était obligatoire pour l'ensemble des Compagnies sans aucune exception (11).

(9) Cf. *infra*, p. 171.

(10) Extrait d'une lettre du Ministre des Finances adressée le 17 juillet 1941 au Président du Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports (N° 02.436).

(11) Extrait d'une lettre du Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances du 18 août 1941 (N° 03.585).

Cette solution était logique, étant donné que les assureurs ne pouvaient plus se considérer comme garantis par leurs réassureurs britanniques à compter du 25 juin 1940. Mais le Département des Finances avait pris soin de faire des réserves quant aux contestations qui, contre toute vraisemblance, pourraient être soulevées ultérieurement par les réassureurs anglais. Ces réserves semblent inacceptables. C'est incontestablement à l'Etat qu'incombera, en effet, la mission de défendre les intérêts légitimes de ses nationaux contre les prétentions insoutenables qu'émettraient éventuellement les réassureurs britanniques. Le Gouvernement de la Grande-Bretagne n'avait-il pas pris lui-même, le 10 juillet 1940, au détriment des assureurs et des assurés français, une décision définitive et sans appel ?

La question de la reprise par l'Etat de toutes les réassurances conclues tant en France qu'en Angleterre auprès des Compagnies anglaises était à peine tranchée, que se posa celle de la cession au Service des Assurances Maritimes des risques couverts par les entreprises anglaises opérant en France.

Les représentants de l'Etat estimaient qu'en raison du caractère d'ordre public présenté par la loi du 18 septembre 1940, les Compagnies anglaises étaient tenues, comme l'étaient d'ailleurs toutes les autres sociétés étrangères et françaises, de céder l'excédent non seulement de leurs souscriptions sur risques maritimes ordinaires en cours au 25 juin 1940, mais encore de toutes les souscriptions reçues en France depuis cette date jusqu'au 12 septembre 1940, époque à laquelle elles avaient cessé effectivement toute activité nouvelle ; et

les administrateurs provisoires de ces Compagnies, bien que nommés après la promulgation de la loi du 18 septembre 1940, avaient les pouvoirs pour signer les traités de réassurance à intervenir entre eux et l'Etat (12).

Cependant, si les représentants des assureurs privés avaient conclu avec les Autorités compétentes du Ministère des Finances un accord tendant à céder à la Caisse de Réassurance d'Etat tous les risques en cours au 25 juin 1940, cet accord ne visait que les *réassurances* faites soit directement à Londres, soit même en France par le truchement d'un agent souscripteur représentant de Compagnies anglaises, mais ne s'appliquait pas aux souscriptions directes faites par les Compagnies anglai-

(12) Extrait d'une lettre adressée par le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances au Président du Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports, le 15 janvier 1942 (B. C. 387) :

« Sans doute, en signant ces traités, les Administrateurs provisoires appliquent-ils une obligation légale préexistante à leur nomination, mais un tel acte, en raison même de son caractère obligatoire, doit être accompli en tout état de cause, soit par les dirigeants responsables des Sociétés, soit, si ceux-ci sont dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions comme c'est le cas pour les Sociétés britanniques, par les Administrateurs provisoires qui leur sont substitués.

« Je suis d'ailleurs disposé à examiner avec les Administrateurs provisoires et les Agents des Compagnies britanniques, les pleins maxima de conservation que la situation particulière de chacune des Sociétés permettra à mon Département d'agréer, ainsi qu'il a été fait pour les autres Sociétés d'assurances françaises ou étrangères.

« D'autre part, j'estime également que les Sociétés d'assurances britanniques doivent, dans les mêmes conditions que les autres Sociétés, céder à l'Etat les risques en cours au 25 juin 1940, étant entendu que pour ces risques aussi il sera procédé à la fixation d'un plein de conservation variable selon les différentes Compagnies.

« Il ne vous échappera pas que ces mesures sont de nature à sauvegarder les droits des assurés, auxquels la réassurance d'Etat est seule susceptible de donner la certitude d'un règlement correspondant aux souscriptions en cours au 25 juin 1940 ou postérieures à cette date, quelle que soit l'importance des sinistres.

« Je vous invite en conséquence à fournir aux Administrateurs provisoires tous les éléments d'information nécessaires pour que ceux-ci puissent, après avoir signé les traités de réassurance habituels, m'adresser, dans le plus bref délai, les bordereaux de réassurance correspondant aux risques cédés à l'Etat. »

ses en France. On ne pouvait pas fixer des pleins maxima de conservation arbitraires. Les contrats avaient produit leurs effets ; aucun agent, en France, n'ayant eu des difficultés pour liquider ses opérations en cours, la meilleure solution semblait celle du maintien du « statu quo », *rebus sic stantibus*, le Service des Assurances renonçant à la cession de l'excédent éventuel des souscriptions faites avant ou après le 25 juin 1940.

Le principe de la cession en réassurance à l'Etat des risques en cours au 25 juin 1940 admis, le paiement des primes cédées au réassureur souleva quelques difficultés pour celles correspondant à des contrats d'assurance libellés en monnaies anglaises.

§ 2. — L'EXÉCUTION DES CONTRATS LIBELLÉS EN MONNAIES ÉTRANGÈRES

Les assureurs et les assurés qui avaient conclu des contrats en livres sterling, furent pendant longtemps dans l'impossibilité d'exécuter leurs obligations contractuelles.

A l'égard de son assureur, l'assuré était débiteur de primes en livres sterling et, éventuellement, créancier dans la même monnaie des indemnités qui pouvaient lui être dues au titre d'avaries ou de sinistres. Dans ses rapports avec son réassureur, l'assureur était lui-même débiteur de primes cédées en réassurance et, le cas échéant, créancier pour la part des sinistres et des avaries incombant à ses co-contractants.

Il importait de faciliter le dénouement de ces liens de droit ; une loi du 8 février 1941 (13) relative au

(13) *Journal Officiel* du 21 février 1941, p. 835.

paiement des dettes en monnaies étrangères, indiqua aux intéressés la procédure à suivre pour se libérer valablement de leurs dettes.

En accord avec le Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports et avec la Direction des Finances extérieures et des Changes, le Service des Assurances Maritimes fit application, dans ses rapports avec les cédants, des principales dispositions de cette loi.

Les textes législatifs envisageaient, d'une part, le cas d'un règlement à intervenir entre personnes considérées comme françaises et, d'autre part, l'hypothèse d'une liquidation de dettes entre personnes considérées comme étrangères.

Aux termes de l'article 9 de la loi du 8 février 1941, lorsqu'une somme est due en devises étrangères par une personne considérée comme française au sens de la réglementation du contrôle des changes (14) à une personne également considérée comme française, la première a la faculté, moyennant autorisation préalable de l'Office des Changes, de s'acquitter de sa dette valablement en versant à la seconde la contre-valeur en francs du montant de sa dette, calculée sur la base du dernier cours de vente au jour de l'échéance fixé par le fond d'égalisation des changes.

Il s'agit d'une simple faculté et non d'une obligation ; si, en effet, le débiteur a des devises étrangères à sa disposition, il a le droit de se libérer dans la monnaie du contrat, même si ces devises sont inconvertibles ou bloquées, à condition toutefois qu'il ait en France un

(14) Arrêté du 30 avril 1940 (art. 1^{er}, alinéa 1), *Journal Officiel* du 2 mai 1940, p. 3.212.

compte en devises étrangères qui lui permette de virer à ses créanciers la somme qui leur est due.

Les règlements à effectuer à l'étranger par des personnes considérées comme françaises ont lieu, en principe, dans les conditions prévues au contrat. Les intéressés sont tenus de se soumettre simplement au contrôle des changes en vue d'obtenir les autorisations nécessaires.

Dans le cas, d'une part, où toutes les conditions prévues par la réglementation des changes se trouvant réunies, l'Office des Changes est dans l'impossibilité ou estime impossible de délivrer les devises étrangères demandées, d'autre part, où cet organisme ayant délivré les autorisations nécessaires, le règlement effectif de la dette dans la monnaie autorisée ne peut se faire, le débiteur se libère valablement en francs français de la somme dont il est redevable, sur la base du dernier cours de vente fixé par le fonds d'égalisation des changes au jour de l'échéance de la dette.

Au cas particulier des rapports entre assureurs et assurés, ceux-ci, débiteurs de primes en livres sterling, pouvaient faire usage de cette procédure et s'adresser à l'Office des Changes pour en obtenir l'autorisation nécessaire.

L'assuré, qui demandait à régler ses dettes en francs français, était censé, par là même, renoncer au droit de percevoir en livres sterling les sommes dont l'assureur pouvait être débiteur à son égard au titre d'indemnités pour sinistres et avaries. Mais, s'il semblait logique de convertir la totalité des obligations découlant du contrat d'assurance en francs français sur la base du cours en

vigueur au moment du paiement des primes, il s'avérait équitable, néanmoins, de réserver aux assureurs intéressés le droit de régler les indemnités à leur charge en livres sterling.

On ne pouvait interdire aux assureurs, qui avaient constitué des provisions à cet effet, de s'acquitter de leurs dettes dans la monnaie originelle du contrat. Toutefois, dans cette conjecture et pour couper court à toute manœuvre spéculative en cas de fluctuation monétaire, les assureurs devaient opter définitivement au moment du paiement des primes pour la monnaie dans laquelle ils désiraient, en définitive, payer les sinistres.

La conversion du contrat en francs français ne devait pas avoir pour résultat de léser les créanciers. Les assureurs, en effet, après avoir encaissé de leurs clients en francs français des primes libellées en livres sterling, restaient eux-mêmes débiteurs éventuels en livres sterling de leurs réassureurs anglais. Aussi bien, l'Office des Changes consultait-il toujours, avant de donner son autorisation aux débiteurs, les créanciers intéressés.

Les assureurs étaient désireux de ne pas courir des risques de change qu'ils ne pouvaient prévoir au moment de la souscription du contrat. Ils en avaient le moyen. Ils pouvaient, en effet, pour se couvrir, acheter, en application des dispositions de l'Instruction N° 26 de l'Office des Changes, Service des Changes, des livres sterling sur le marché français qui disposait encore, il y a quelques mois, d'importants avoirs en livres sterling susceptibles d'être cédés à ceux qui en avaient besoin.

Faisant application des prescriptions législatives, la Caisse de Réassurance d'Etat convertit en francs français tous les contrats, comportant une clause de libération, en monnaies étrangères. Cette solution était prise dans l'intérêt général des parties ; les Compagnies d'assurance se trouvaient dans une situation d'autant plus délicate que, débitrices vis-à-vis de la réassurance d'Etat de primes libellées en devises étrangères, elles étaient créancières de primes également libellées en devises étrangères à l'égard d'assurés qui, dans la plupart des cas, n'étaient pas en mesure d'acquitter le montant de leurs dettes dans la monnaie stipulée au contrat.

Si les Compagnies d'assurances purent ainsi régler l'Etat, réassureur, en francs français, tous les paiements éventuels à effectuer ultérieurement, soit au titre de ristournes de primes, soit au titre de règlement de sinistres, se trouvaient, *ipso facto*, transformés en francs français sur la base du même cours de change que celui retenu pour le paiement des primes.

Ce procédé résolvait toutes les difficultés nées de l'application à la réassurance d'Etat de contrats souscrits en monnaie étrangère ; toutefois, les Compagnies avaient le droit de payer l'Etat en devises étrangères si elles en avaient les moyens. En tout état de cause, le Service d'Etat exigeait un paiement sans délai, soit dans la monnaie originelle du contrat, soit en francs français.

La Direction des Transports Maritimes du Secrétariat d'Etat à la Marine, affréteur de nombreux navires de commerce, était particulièrement intéressée par cette situation puisqu'elle était l'assurée des Compagnies

d'assurances maritimes. Elle fit siennes les solutions préconisées par le Service de réassurance et décida de payer en francs français toutes les primes d'assurances dont elle était débitrice à l'égard des assureurs privés.

SECTION III

L'assurance des navires affrétés par l'Etat

En novembre 1939, le Ministère des Finances exprima le désir de ne plus assurer contre les risques maritimes ordinaires les navires affrétés par l'Etat (15). Les Autorités administratives estimaient qu'en faisant l'économie de primes d'assurance, l'Etat serait, le cas échéant, en mesure de faire face au paiement des pertes et avaries survenant aux navires dont il avait la charge.

Parmi tous les problèmes qui se posent au Gouvernement d'une nation en état de guerre, celui intéressant le maintien de la stabilité monétaire est l'un des plus urgents à résoudre. Or, les Autorités administratives n'avaient pas été sans remarquer que l'immixtion des Compagnies d'assurances maritimes étrangères dans les affaires françaises entraînait une évansion de capitaux préjudiciable au maintien de l'équilibre de la balance des comptes. Il s'avérait indispensable de freiner cet exode de façon à rendre intangible la valeur de la devise nationale sur le marché cambiste.

Séduisante à première vue, cette thèse du Département des Finances se révélait, à l'examen, très critiquable.

(15) Voir *supra*, p. 88.

L'équilibre financier d'une Société d'assurance maritime repose entièrement sur l'existence d'éléments assurables très divers voyageant sur toutes les mers et océans du globe.

A la fin de l'année 1939, la flotte française était loin de répondre à cette exigence technique. Elle était composée d'unités peu importantes et son trafic se limitait à quelques routes maritimes intéressant surtout les relations entre la métropole et son empire.

Une compensation entre le montant des primes économisées sur l'assurance d'une flotte qui comprenait une majorité de cargos et le règlement des pertes de navires de grosse valeur paraissait impossible si l'on songe que les assureurs privés ont été, au cours de ces dernières années, appelés à payer à leurs assurés, pour les sinistres du *Paris*, du *La Fayette* et de l'*Atlantique*, respectivement 90, 125 et 171 millions de francs.

L'opinion du Département des Finances était contraire au principe de la division des risques et à celui de *leur infinie répartition par voie d'assurance et de réassurance*. En s'engageant dans une voie qui constituait un nouveau pas vers l'étatisme, l'Etat aurait été certainement à l'encontre des intérêts du Trésor public.

L'argument monétaire paraissait lui-même fragile. Il ne faut pas oublier, en effet, que si l'appui du marché britannique se traduisait, lors du paiement des primes, par une sortie de devises, le règlement des sinistres impliquait une opération inverse. Précisément, les Compagnies d'assurances avaient, avant la guerre, remboursé des pertes pour des sommes très élevées.

L'ingérence des sociétés d'assurances britanniques

sur le marché français ne s'exerçait pas seulement par voie de réassurance, mais aussi par voie d'assurance directe. A ce titre, les Compagnies anglaises étaient redevables vis-à-vis de l'Administration Financière, de lourdes redevances.

Insoutenable techniquement et financièrement, le projet ministériel présentait des inconvénients d'ordre commercial, économique et social.

La navigation maritime fait naître une véritable communauté de sorts entre le navire transporteur et les marchandises se trouvant à bord. Les événements de mer, qui naissent au cours d'un voyage maritime, obligent souvent les assureurs à prendre, pour le compte des armateurs et des chargeurs, des mesures immédiates de défense commune.

Si le navire et les marchandises sont assurés sur le marché libre, toutes les questions que ces mesures ne manquent pas de faire naître, se règlent entre les intéressés sur corps de navires et sur cargaison dans un esprit de mutuelle compréhension et, le plus souvent, pour ne pas dire toujours, avec le concours le plus complet des armateurs.

Au contraire, avec le projet du Ministère des Finances, ces mêmes questions auraient été résolues par des fonctionnaires, ignorants des usages maritimes et commerciaux, dont les initiatives, si heureuses qu'elles eussent été, auraient été mises en échec par des formalités administratives trop rigides.

La suppression de l'assurance des corps de navires affrétés par l'Etat n'était pas souhaitable dans l'intérêt des usagers. Elle aurait diminué sérieusement les

moyens d'action de l'industrie de l'assurance maritime et tous ceux qui, à des titres divers, participent à son activité et y consacrent leur existence, en auraient souffert.

Au moment où le pays avait d'énormes efforts à faire pour accroître ses richesses en matières premières et en produits de toute nature, il apparaissait inopportun de réduire au chômage une partie de la population laborieuse du pays et d'augmenter, sans motif, les charges déjà lourdes que l'Etat s'était cru obligé d'assumer.

Enfin, la disparition d'aliments, qui représentaient la plus grosse partie des ressources des Compagnies d'assurances, aurait aggravé la faiblesse du marché français en le mettant alors totalement sous la tutelle du marché de la Cité de Londres.

Loin de prendre des mesures qui auraient eu pour effet d'entraver considérablement les possibilités de développement du marché français, il était, au contraire, souhaitable de chercher les remèdes propres à lui donner plus de force et plus d'indépendance.

Les Pouvoirs Publics reconnurent la justesse de ces critiques ; la proposition du Département des Finances ne fut pas retenue et les navires affrétés par l'Etat continuèrent d'être assurés intégralement sur le marché libre.



Après l'armistice franco-allemand, le problème des navires affrétés par l'Etat se posa de nouveau, mais avec des données très différentes.

L'article 4 de la loi du 18 septembre 1940 stipulait que les navires de mer battant pavillon français, pavillon des colonies et pays de protectorat français, et recevant de l'Etat, des colonies ou pays de protectorat, ou des administrations ou offices publics, sous une forme quelconque, des subventions ou des avantages particuliers, devaient être obligatoirement assurés sur le marché français. Cette obligation ne visait pas tous les navires dont les risques étaient supportés par l'Etat Français sauf si le Ministre, Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, jugeait opportun de les faire assurer.

Depuis la date d'application de cette loi, l'Etat était lui-même réassureur des risques maritimes de navigation.

En qualité d'affruteur, il était redevable, envers les Compagnies privées, des primes d'assurance de ses navires ; en qualité de réassureur, il recevait une partie de celles-ci sous forme de primes de réassurance.

Une telle situation était, sans aucun doute, anormale ; l'Etat ne pouvait être et l'assureur et l'assuré d'un même intérêt.

Les Autorités administratives hésitèrent cependant beaucoup à supprimer l'assurance des navires affrétés. Elles n'ignoraient pas que si, finalement, elles prenaient la décision de ne plus assurer les navires de l'Etat auprès du marché libre, l'auxiliaire précieuse de la Marine Marchande et du Commerce maritime qu'est l'industrie de l'assurance maritime se trouverait paralysée en raison de la pénurie de la matière assurable.

Tout en respectant les intérêts supérieurs du Trésor,

il convenait de sauvegarder une industrie profondément affectée par les bouleversements internationaux, en laissant à la disposition des Compagnies d'assurances privées des ressources suffisantes pour couvrir leurs frais généraux.

En décembre 1940, l'assurance des navires affrétés fut suspendue par ordre du Secrétariat d'Etat à la Marine ; mais, après de longs pourparlers engagés avec les représentants du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances, ce Département communiqua, le 16 mai 1941, aux armateurs-gérants, la note suivante :

SECRETARIAT D'ETAT A LA MARINE

MARINE MARCHANDE

Direction des Transports Maritimes

(T. M./S. F. N° 1.090)

Vichy, le 16 mai 1941.

« A la suite des pourparlers engagés avec le Ministère des Finances, il a été sursis depuis décembre 1940
« au renouvellement des polices d'assurance sur corps
« contre les risques ordinaires, pour tous les navires
« français affrétés par l'Etat. Les solutions auxquelles
« ont abouti ces conversations sont les suivantes :

« 1° les navires devront être assurés jusqu'à concurrence du maximum des pleins de conservation du
« marché libre des assurances ;

« 2° les primes payées aux Compagnies françaises
« subiront une majoration de 50 % ;

« 3° il y a lieu de renouveler sur ces bases les
« polices venues ou venant à expiration pour compter
« de la date de leur cessation, la valeur agréée des
« navires restant celle qui était admise au 31 août 1939.

« Je vous prie, en conséquence, d'entrer, dès maintenant, en relations avec les courtiers d'assurances
« pour l'application des décisions ci-dessus indiquées. »

Les modalités d'application pratique des dispositions de cette lettre furent arrêtées définitivement après entente entre les représentants qualifiés du Ministère des Finances, de l'Amirauté et du Syndicat des Compagnies d'assurances maritimes et Transports (16).

Les navires, dont les contrats d'assurance avaient été renouvelés antérieurement au 1^{er} décembre 1940, continuèrent d'être assurés intégralement; ceux pour lesquels les arrêtés, présentés à la signature des assureurs entre le 1^{er} décembre 1940 et le début du mois de février 1941, contenaient une réserve d'approbation de l'Amirauté, furent couverts aux conditions de la circulaire du 16 mai 1941 ; toutefois, les valeurs agréées des navires furent celles admises en décembre 1940 et non celles en vigueur au 31 août 1939.

Comme il s'agissait simplement d'aménager des contrats qui avaient été souscrits sous réserve, les Compagnies françaises et étrangères, dont les noms ne figuraient pas sur les arrêtés provisoires, n'eurent pas le droit de souscrire rétroactivement.

Les Compagnies réassurées uniquement auprès de la Caisse de Réassurance d'Etat, réduisirent leurs sous-

(16) Circulaire N° 4 du Syndicat des Compagnies d'Assurances maritimes et Transports, du 27 juin 1941.

criptions à leurs pleins de conservation. La majoration de 50 % des primes ne s'appliquait qu'aux pleins de rétention des Compagnies françaises ; elle avait pour but de compenser la perte de recettes résultant, pour ces Compagnies, de la réduction des pleins de souscription au montant des pleins de rétention (17) ; elle n'était pas applicable aux Sociétés qui, bénéficiant de traités de réassurance conclus antérieurement au 25 juin 1940 avec des Sociétés privées (18), avaient pu effectuer, sur la flotte affrétée, des souscriptions dépassant leurs pleins de conservation, et qui, du fait qu'elles n'avaient pas eu recours à la réassurance d'Etat, n'étaient pas astreintes à réduire leur prorata ; en tout état de cause, cette majoration ne pouvait évidemment donner à chaque assureur un chiffre de primes supérieur à celui qu'il encaissait par flotte avant la décision du Secrétariat d'Etat à la Marine.

Ce régime spécial dura jusqu'au 31 juillet 1941, 24 heures. A compter du 1^{er} août, le renouvellement des polices d'assurances des navires affrétés se fit sur de nouvelles bases, grâce à l'intervention du « Groupement Technique des Sociétés intéressées à l'Assurance Transports Maritimes et Terrestres en France », dont la création eut pour résultat d'augmenter, d'une façon substantielle, le maximum du plein de conservation du marché privé (19).

(17) Ce taux de 50 % s'explique fort bien si l'on considère que l'assureur avait le droit de céder en réassurance à la Caisse d'Etat, conformément au traité-type de réassurance sur corps de navires, dix pleins. Il perdait donc un montant de commission de réassurance égal à dix fois 5 %, soit 50 %.

(18) Voir *supra*, p. 161.

(19) Voir plus loin, p. 180.

SECTION IV

Fin des opérations de la Caisse de réassurance d'Etat

D'après les prescriptions de la loi du 18 septembre 1940, le régime de réassurance par l'Etat des risques maritimes ordinaires devait prendre fin le 25 juin 1941, 24 heures.

Pour pallier les inconvénients d'une résiliation systématique de tous les risques réassurés par l'Etat à cette date, le Service des Assurances avait pris la précaution de soumettre, en avril 1941, à l'approbation du Syndicat des Compagnies d'Assurances maritimes et Transports un avenant de convention au traité de réassurance des risques maritimes sur corps, aux termes duquel tous les risques couverts entre le 25 juin 1940 et le 25 juin 1941 étaient à la charge de l'Etat, pour la part cédée en réassurance, jusqu'à expiration effective de la police originale. Toutefois, les contrats conclus après le 25 avril 1941, 24 heures, n'étaient cédés en réassurance que pour une période de six mois à compter de la prise d'effet des risques. Les souscriptions de risques sur corps de navires en construction ayant pris effet entre le 26 juin 1940 (0 heure) et le 25 juin 1941 (24 heures) étaient couvertes, par dérogation à toutes dispositions contraires du contrat de réassurance et de cet avenant de convention, jusqu'à l'expiration des polices originales quelle que soit leur durée.

Mais la cessation des opérations de la Caisse de Réassurance d'Etat était subordonnée, avant tout, à la

réorganisation complète du marché français de l'assurance maritime sur des bases techniques nouvelles.

Dans le même temps que fonctionnait la Caisse de Réassurance d'Etat, le Comité d'organisation des Sociétés d'assurance et de capitalisation, créé et organisé par les décrets du 11 octobre 1940 et du 3 juillet 1941, pris en application de la loi du 16 août 1940 sur l'organisation de la Production industrielle (20), avait chargé une commission d'étude d'assurance maritime de chercher les moyens propres à affermir le marché national.

Les travaux de cette commission aboutirent à préconiser, en vue de renforcer la situation technique et financière du marché, un effort concerté de l'ensemble de l'assurance française par une collaboration étroite des Compagnies d'assurances terrestres et maritimes.

Aussi bien, une loi du 20 mars 1941 (21) a-t-elle autorisé les Sociétés d'assurances par actions ou à forme mutuelle, autres que celles visées aux paragraphes 1, 2, 3, 4 et 6 de l'article premier du décret-loi du 14 juin 1938 (22) à participer à la formation d'un Groupement, et le Comité d'organisation a-t-il décidé, dans sa réunion du 30 mai 1941 (23), la constitution d'un « Groupement Technique des Sociétés intéressées à l'Assurance Transports maritimes et terrestres en France », destiné à se substituer, à compter du 26 juin 1941, au Service des

(20) *Journal Officiel* du 19 juillet 1941, p. 3.036 ; *Journal Officiel* du 18 août 1940, p. 4.731.

(21) *Journal Officiel* du 27 mars 1941, p. 1.314.

(22) *Journal Officiel* du 16 juin 1938, p. 6.811.

(23) Décision du Comité d'Organisation des Sociétés d'Assurances et de Capitalisation du 30 mai 1941, article 1^{er}, alinéa A (circulaire N° 10 du Comité du 12 juin 1941).

Assurances Maritimes pour la Réassurance des Risques Maritimes ordinaires.

Le régime de la réassurance d'Etat put ainsi prendre fin le 25 juin 1941, à 24 heures, comme l'exigeait la loi du 18 septembre 1940.

Au 31 décembre 1941, le montant des primes encaissées et celui des sinistres payés par l'Etat Réassureur ne donnent qu'une idée très approximative de ce que seront les résultats définitifs des opérations de réassurance des risques maritimes ordinaires pratiqués par l'Etat pendant la période du 25 juin 1940 au 25 juin 1941.

Au 31 août 1942, le Service avait encaissé, pour les affaires corps de navires, 61.410.607 francs de primes, et réglé 21.326.293 francs d'avaries et de ristournes de primes pour risques non courus. Pour les affaires facultés, il avait reçu 7.125.797 francs de primes et payé 2.286.694 francs d'avaries et de ristournes de primes.

La situation comptable des cinquième et sixième sections du compte spécial des Assurances Maritimes apparaît bénéficiaire. Les sinistres encore à liquider n'intéressant que des avaries particulières peu élevées, il semble que les opérations de réassurance par l'Etat des Risques Maritimes ordinaires se solderont, en définitive, par un crédit assez important qui servira à combler partiellement les déficits élevés des autres sections.

CONCLUSION

A l'heure actuelle, l'Etat n'intervient sur le marché que pour aider financièrement les Compagnies privées à couvrir les risques de guerre.

Cette intervention n'est pas une preuve de la faiblesse des Compagnies d'Assurances Maritimes.

La garantie du risque de guerre, échappant, et à la loi des grands nombres et au calcul des probabilités, ne répond à aucune des données de l'assurance qui font d'elle, non plus comme à l'origine, un simple jeu, mais « une industrie capable d'éliminer les éléments spéculeux latifs en disciplinant le hasard ». Le risque de guerre n'apparaît donc pas, en principe, assurable. On peut concevoir cependant que des Compagnies privées disposant de moyens financiers et de possibilités de réassurance importantes, soient en mesure de satisfaire toutes les demandes du commerce et de l'Armement, mais alors, n'ayant aucun élément de base pour apprécier le risque, ignorant la façon dont se dérouleront les hostilités, l'assureur, tout en faisant un large appel à la réassurance, est obligé de fixer des taux de primes élevés, des conditions strictes d'assurance qui ne correspondent nullement aux revendications des usagers, et qui constituent une entrave certaine à la liberté des échanges internationaux et au trafic maritime.

Une telle situation incite inévitablement l'Etat à agir pour favoriser l'essor de la navigation si indispen-

sable, à la veille ou au cours d'un conflit armé, à la vie économique de la nation.

L'expérience de la guerre de 1914-1918, celle de 1939-1940 prouvent irréfutablement la nécessité d'une intervention de l'Etat dans l'assurance des risques de guerre. La réparation des dommages causés à un assuré par la guerre est, en effet, basée plus sur une idée de solidarité nationale que sur des principes d'assurance, et l'Etat est seul capable, dans l'intérêt supérieur du pays, de couvrir les Risques de Guerre à perte, sans proportionner ceux-ci au montant de ses taux.

Des trois procédés employés par l'Etat pour la garantie des risques de guerre, seul le Groupement, qui a fonctionné pendant la période de tension internationale, a obtenu des résultats économiques et financiers satisfaisants.

Malheureusement, cette formule, parfaite en période de crise, est inapplicable en cas de déclenchement des hostilités, puisque, dès ce dénouement fatal, l'Etat est seul engagé et que le partage des risques, qui est à la base du système, n'existe plus.

Les deux autres procédés sont l'assurance directe sans monopole et la réassurance.

Par l'assurance directe, l'Etat, agissant comme les Compagnies privées et en concurrence avec elles, offre, moyennant une certaine prime, sa garantie à ceux de ses nationaux qui la sollicitent. L'étude du fonctionnement de la Commission pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre, montre suffisamment les dangers présentés par cette méthode. L'assurance repose sur la loi des grands nombres, sur des moyennes. Mais il

importe que ces nombres soient égaux. Toute la science de l'assurance maritime tend à l'égalisation des pleins, qui consiste à conserver, sur des risques semblables, les mêmes sommes. Or, le Service des Assurances Maritimes se trouvait dans l'impossibilité de compenser ses risques. Bien que, fortes de l'expérience acquise au cours de la Grande Guerre, les Autorités administratives aient employé des méthodes de gestion assez souples, le Service d'Etat n'a pas atteint le but qui lui était assigné (1) et n'a fait que gêner considérablement l'action des entreprises privées (2).

La réassurance, dernier mode d'intervention utilisé par l'Etat, semble être le meilleur système.

Tout en apportant le moins de perturbation possible sur le marché, elle permet aux Pouvoirs Publics de garder le contrôle des cours des primes et de l'étendue de la garantie accordée aux assurés, dans le même temps que ceux-ci peuvent s'adresser à leurs Compagnies habituelles qui, dans la plupart des cas, les couvrent déjà contre les risques maritimes ordinaires.

Les entreprises privées sont en mesure d'accepter, à des taux raisonnables, toutes les assurances qu'on leur demande de couvrir, puisqu'elles sont soutenues efficacement par leur réassureur. C'est ainsi que tout dernièrement on a pu établir une police de 200 millions de francs pour des importations des Etats-Unis à destination de Casablanca, alors que le plein maximum de souscription des Compagnies françaises réassurées uniquement auprès du Service d'Etat, seules autorisées à

(1) M. Stourm, *op. cit.*, p. 224.

(2) Voir *supra*, p. 90.

souscrire cette police, atteignait 66 millions de francs environ. La différence était réassurée à 100 % par l'Etat.

On se plaît à reconnaître que les Autorités administratives compétentes du Ministère des Finances gèrent le Service de réassurance avec une compréhension parfaite des nécessités commerciales et avec le souci constant de venir en aide à une industrie si gravement éprouvée par les événements extérieurs. S'efforçant de concilier tous les intérêts en présence, elles ne s'immiscent pas dans les rapports de l'assureur privé et de son client et n'ont que la préoccupation de résoudre des problèmes financiers délicats pour essayer d'assurer l'équilibre budgétaire du service. Par ailleurs, les opérations de réassurance impliquent surtout un gros travail matériel, qui exige moins de technicité que s'il s'agissait d'assurances directes.

On a déclaré que le procédé de la réassurance n'était pas sans présenter de réels dangers, tant pour l'Etat que pour les Compagnies d'assurances : « La réassurance est, en effet, une convention supposant la plus
« entière confiance entre les contractants. Il faut que le
« réassureur paye, sur simple présentation, des quit-
« tances établissant que l'assureur a réglé le dommage,
« et il importe, d'autre part, que l'assureur soit certain
« de cette indemnisation ultérieure pour consentir à
« faire l'avance d'une indemnité qui ne doit pas rester
« à sa charge. Une telle confiance existerait-elle entre
« l'Etat et les Compagnies privées ? On peut en douter...
« Mais si les gouvernements ont quelques inconvénients
« à craindre en organisant la réassurance des risques
« de guerre, ce procédé présente de plus grands dangers

« encore pour les Compagnies d'Assurances privées qui
« deviennent ses assurées ; elles subissent, en effet, tous
« les défauts que nous avons précédemment reconnus
« à l'assurance d'Etat : leurs conventions avec les pro-
« priétaires de navires ou de marchandises ne peuvent
« être librement débattues ; la prime n'est plus à leur
« discrétion ; le règlement des sinistres est subordonné
« à la décision de l'Administration et, en cas de contes-
« tation, c'est la perspective de procès longs, coûteux et
« peut-être évoqués par une juridiction d'except-
« tion... » (3).

L'histoire du fonctionnement de la réassurance d'Etat en 1941-1942 prouve suffisamment que tous ces inconvénients ont été, sinon supprimés, du moins tellement atténués grâce à une collaboration étroite et intelligente de tous les instants entre le Service des Assurances de Guerre, le Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports, et le Comité Central des Assureurs Maritimes, que l'institution d'un système de la réassurance d'Etat apparaît certainement, après toutes les expériences que l'on a pu faire, la meilleure solution du problème de l'assurance des risques de guerre.

Ici, comme dans tous les domaines, une institution ne vaut en pratique que par la manière dont ceux qui ont la responsabilité d'en assumer le fonctionnement savent la mettre en valeur.

*
**

La réassurance par l'Etat des risques maritimes ordinaires posait un problème beaucoup plus grave :

(3) M. Stourm, *op. cit.*

elle consacrait la carence du marché français, après la disparition des marchés anglais et scandinave de coassurance et de réassurance.

Cette ingérence de l'Etat dans une industrie privée, qui n'avait auparavant subi aucun contrôle, était dangereuse. Elle décelait sans doute, en effet, le désir inavoué de reprendre une discussion entamée déjà depuis fort longtemps sur les avantages et les inconvénients d'un monopole de l'assurance. La gestion par l'Etat d'une industrie aussi spéciale que celle de l'assurance maritime est impossible. Les méthodes de travail employées dans cette corporation sont trop spéciales ; elles réclament trop de souplesse, trop de célérité, pour s'accommoder des formalités nécessaires, mais néanmoins trop rigides de l'Administration.

Dans certains cas, les Assureurs consentent, par esprit de conciliation et dans un intérêt commercial, à régler des sinistres, même si leur responsabilité est douteuse ; une telle pratique s'impose ; on a assez reproché aux assureurs français de discuter des affaires avec une prédominance marquée des préoccupations juridiques sur celles de l'équité... (4). On conçoit mal que l'Etat ait le droit de faire de semblables concessions, acceptant parfois des règlements comportant pour lui une perte, alors que les capitaux dont il dispose appartiennent à la collectivité !

Dans de très nombreuses circonstances, les assureurs sont astreints à prendre *des mesures immédiates en faveur de leur clientèle* : ainsi lorsqu'un navire, arrivant au port de destination, se déclare en avarie com-

(4) Paul Hunziker, *op. cit.*, p. 40.

mune, à la suite de différents sacrifices et dépenses faits au cours du voyage pour le salut commun, le Capitaine ne délivre les marchandises aux réceptionnaires que lorsque ceux-ci ont effectué le versement d'une certaine somme représentant une garantie pour la contribution définitive qui, par la suite, est portée au débit du compte de la cargaison dans le règlement d'avaries communes. La plupart du temps, les polices d'assurance stipulent que ces sommes, payées dans les monnaies les plus diverses, seront versées par les assureurs aux lieu et place de leurs assurés. Or le dépôt de ces contributions provisoires doit être effectué dans les délais les plus rapides, car le Capitaine ne se dessaisit des marchandises que lorsqu'il a perçu les fonds nécessaires ; les assureurs en font immédiatement l'avance, mais, comme il s'agit quelquefois de sommes très importantes, leurs réassureurs en mettent une grosse partie à leur disposition ; il est à craindre que l'Etat ne puisse, avec les règles strictes et impératives des décrets sur la comptabilité publique, délivrer, sur simple avis télégraphique, des ordonnances ou des mandats de paiement, qui en livres sterling, qui en dollars, qui en tout autre monnaie.

La gérance de l'Etat aboutirait donc à des complications inextricables dont les conséquences ne sont pas difficiles à prévoir.

Dans l'impossibilité où se trouveraient les assureurs d'offrir à leurs clients de terminer amiablement par transaction certaines affaires litigieuses, d'effectuer sans retard des avances nécessaires dans les cas où la célérité s'impose, la clientèle, tant étrangère que française, ne tarderait pas à désertir les places nationales. Elle

n'aurait d'ailleurs que l'embarras du choix, soit en s'assurant directement à l'étranger par l'intermédiaire des agences que la plupart des grosses maisons d'exportation ou d'importation possèdent hors de France, soit d'une manière indirecte, par le jeu bien connu des ventes C. A. F. (Coût, Assurance, Fret) et F. O. B. (franco-bord) ; l'importateur français achètera C. A. F. en passant un contrat dans lequel l'assurance sera soignée par le vendeur, c'est-à-dire par l'exportateur étranger ; au contraire, l'exportateur français vendra F. O. B., laissant le soin à l'acheteur de s'occuper de l'assurance de la marchandise.

Ces inconvénients techniques, qui aboutiraient à ruiner une industrie indispensable à la vie maritime et qui occasionneraient des pertes sensibles de ressources fiscales pour le Trésor Public, ne sont pas les seuls arguments que l'on peut invoquer contre un monopole de l'assurance maritime.

En effet, plus que toute autre branche d'assurance, l'assurance maritime est essentiellement internationale ; elle repose tout entière sur le principe de la division des risques en un certain nombre de parts dont l'assureur en conserve une et dont il cède les autres à d'autres assureurs qui ne sont pas directement intéressés dans ces risques. L'assurance et la réassurance sont en étroite collaboration ; quelles que soient les disponibilités d'un marché, le recours à des marchés étrangers est indispensable.

Ce caractère international de l'assurance condamne sans appel le monopole ; on ne peut concevoir qu'un Etat puisse céder ses risques nationaux et recevoir en

échange les risques d'une société étrangère, discuter avec ses réassureurs le taux des primes et le montant des commissions (5) !

Mais le temps n'est plus où le monopole des assurances était « le cheval de bataille des partis politiques ».

« Il n'est pas besoin de rappeler combien de telles « campagnes étaient démagogiques, combien elles « allaient à l'encontre des principes qui régissent notre « industrie ; aussi bien n'ont-elles jamais atteint leur « but, car le bon sens a une force propre qui lui a « permis de triompher, même dans les Assemblées parlementaires de jadis » (6).

La création de la Caisse Nationale de Réassurance par la loi du 18 septembre 1940 était une mesure de salut public. Lorsqu'une industrie privée n'est plus capable, en effet, par suite des circonstances, d'accomplir la mission qui lui incombe, les Pouvoirs Publics ont l'impérieux devoir, dans l'intérêt national, de prendre toute mesure adéquate pour obvier à cette carence. Un tel aveu d'impuissance justifie, à lui seul, la substitution d'un service public à un service privé, et, une dérogation aussi grave au vieux principe de la liberté du commerce et de l'industrie trouve son fondement dans cette notion d'intérêt public qui permet de faire fléchir les droits individuels.

Mais les conditions dans lesquelles a été organisée la Caisse d'Etat mettent suffisamment en lumière le

(5) Cf. Jacques Guérard, Président honoraire du Comité d'Organisation des Assurances : « Pour une politique de l'assurance », conférence faite le 17 novembre 1941, à l'Ecole libre des Sciences politiques.

(6) Allocution prononcée par M. Jacques Guérard à l'inauguration de la Bourse Maritime, le 17 octobre 1941.

caractère provisoire d'une institution qui ne pouvait être considérée que comme un simple expédient, « une sorte
« de relai dont l'aboutissement ne devait être, ni une
« étatisation progressive du marché, ni le retour au
« *statu quo ante*, mais bien une organisation rationnelle
« et durable du marché français de l'assurance mari-
« time ».

*
**

Si on ne peut concevoir l'assurance enfermée dans les limites étroites des frontières d'un Etat, il s'avère indispensable néanmoins que l'assurance nationale repose sur des fondations profondes, larges et solides, de manière qu'elle puisse jouer un rôle de premier plan sur le marché international. « La rupture franco-anglaise se a mis en évidence l'erreur qui consiste, pour un
« grand pays, à chercher autre chose qu'une collabora-
« tion avec les grands marchés d'assurances » (7).

S'inspirant de ce principe, le Comité d'organisation des Sociétés d'Assurances et de Capitalisation chercha les moyens d'affermir techniquement le marché français, d'une part, en assurant au sens technique du terme, c'est-à-dire en s'efforçant de couvrir une part importante des risques pour sauvegarder l'autonomie du marché national, d'autre part, en assurant à celui-ci, par une amélioration technique et notamment par une tarification correspondant à la nature des risques couverts, le concours des réassureurs français et étrangers.

(7) Jacques Guérard, *op. cit.* : « Ne confondons jamais la coopération avec
« la tutelle et rappelons-nous que nous ne pouvons tirer utilement parti des
« marchés internationaux qu'à charge de revanche, c'est-à-dire en apportant, à
« notre tour, le concours de notre marché ».

Sur avis de la Commission d'Etudes d'Assurances Maritimes qu'il avait chargée d'étudier ce problème, ce Comité décida, le 30 mai 1941, la création du « Groupement technique des Sociétés intéressées à l'Assurance Transports Maritimes et Terrestres en France », destiné à augmenter sensiblement la capacité de souscription du marché français par le jeu de la réassurance (8).

A côté de cet organisme, le Comité d'organisation jugea indispensable de constituer, en dehors du Groupement technique de la branche maritime de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances, qui s'incorpore actuellement au Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes et Transports, une Commission permanente de l'Assurance Maritime et un Comité de tarification d'Assurance Transports.

La Commission permanente de l'assurance maritime, qui avait mission d'étudier tous les problèmes généraux intéressant le fonctionnement de l'assurance maritime, ne s'est jamais réunie ; par contre, le Comité de tarification, chargé, d'une part, de la cotation de tous les risques maritimes ordinaires sur corps de navires, d'autre part, chaque fois que l'intérêt du marché français l'exige, de la cotation des risques « sur Facultés », joue un rôle considérable dans la rénovation du marché français (9).

(8) Paul Hunziker, *op. cit.*, p. 124.

(9) Allocation prononcée par M. J. Merlin, Président du Groupement technique des Sociétés intéressées à l'assurance Transports Maritimes et Terrestres, Président du Comité de Tarification des risques d'Assurance Transports, au Comité Central des Armateurs de France, le 5 novembre 1941 :

« Son but est triple :

« 1° Affirmer une technique, et, après les avoir discernés, imposer au marché

D'aucuns ont compris la grandeur de l'œuvre à accomplir et, déjà, l'assurance maritime française a repris sur le marché international une place qui lui permet de jouer un rôle utile.

De nombreuses Compagnies terrestres ont, avec un goût du risque tout à leur honneur, créé une branche d'assurance transports maritimes et terrestres. Leur standing, leurs importantes réserves et le soin qu'elles ont apporté dans le choix des assureurs maritimes auxquels elles ont confié leur portefeuille, constituent des gages sérieux du redressement du marché. Ces indices favorables n'ont pas échappé aux intéressés du commerce maritime, qui, par la constitution de récentes et puissantes Compagnies d'Assurances Maritimes, ont manifesté leur confiance dans la réussite du programme établi par le Comité d'organisation des Sociétés d'Assurances et de Capitalisation.

*
**

La situation de la France et de son Empire réclame une assurance maritime puissante, largement alimentée

« des hommes jeunes et de valeur, capables d'assumer la saine cotation des risques
« et le règlement rapide des sinistres.

« 2° Déterminer l'équilibre des résultats techniques des Compagnies (et ceci
« en aidant par tous les moyens à l'élargissement du marché et en réduisant toutes
« charges exagérées qui amenuisent la prime brute). Nous sommes de ceux qui
« ne considèrent pas le profit comme un délit ou un effet du hasard, et nous
« croyons que la meilleure sécurité de l'assuré réside dans une assurance forte
« et saine.

« 3° Rechercher la collaboration effective et pratique avec les assurés, armateurs, importateurs ou exportateurs, et, pour cela, susciter des contacts, se prêter
« à tous échanges de vues, et surtout simplifier les méthodes, les textes des polices
« et accélérer les règlements.

« Lorsque nous aurons atteint ces buts, notre Comité limitera son rôle à celui
« d'un vigilant censeur et, plus que quiconque, j'en serai heureux. »

en risques et en primes par ses nationaux, à des conditions assez souples pour concurrencer efficacement les marchés étrangers. Mais ce résultat ne pourra être sûrement atteint que si tous les intéressés, Armateurs, Importateurs, Exportateurs, Courtiers et Assureurs eux-mêmes, acceptent sans réserve, dans le cadre d'une économie dirigée bien comprise, libre de toutes conceptions démagogiques, cette discipline du marché que les circonstances imposent. A l'heure actuelle, tous les intérêts individuels et même collectifs, doivent s'effacer devant l'essai de restauration d'une France meurtrie mais qui ne veut et ne peut pas mourir.

Septembre 1942.

Vu et permis d'imprimer :
LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,
GILBERT GIDEL.

Vu : LE PRÉSIDENT,
M. PICARD.

Vu : LE DOYEN,
G. RIPERT.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>La réassurance des risques maritimes de guerre sur facultés en période de tension internationale</i>	11
<i>Section I.</i> — Organisation et fonctionnement du Pol britannique pour la réassurance des marchandises contre les risques maritimes de guerre	12
§ 1. — Organisation du War Risks Cargo Pool Management	14
§ 2. — Règlement intérieur du Pool ; son fonctionnement	16
§ 3. — L'intervention du Board of Trade ..	18
<i>Section II.</i> — Organisation et fonctionnement du groupement des Compagnies françaises d'Assurances maritimes pour la réassurance des risques de guerre sur facultés en période de tension internationale	22
§ 1. — Organisation du groupement	23
§ 2. — Fonctionnement technique et financier du Groupement	28
§ 3. — Rapports entre les souscripteurs directs et le Groupement	36
§ 4. — Dissolution du Groupement ; liquidation des opérations en cours ; résultats financiers probables	45
CHAPITRE II. — <i>L'Assurance directe par l'Etat des risques maritimes de guerre</i>	57

<i>Section I. — Organisation générale du régime de l'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre</i>	60
§ 1. — Principes de base : le décret-loi du 6 mai 1939	62
§ 2. — La mise en application pratique du régime de l'assurance par l'Etat des risques de guerre	66
<i>Section II. — Les certificats d'assurance d'Etat..</i>	70
§ 1. — Le certificat d'assurance sur corps de navires	71
§ 2. — Le certificat d'assurance sur facultés	74
<i>Section III. — Le fonctionnement du service des Assurances maritimes au Ministère de la Marine Marchande</i>	82
§ 1. — La fixation des taux de primes « Risques de guerre » par la Commission pour l'assurance des risques maritimes de guerre	82
§ 2. — Le rôle des intermédiaires dans la souscription des risques maritimes de guerre	85
§ 3. — L'assurance contre les risques maritimes de guerre des navires affrétés ou réquisitionnés par l'Etat, et des navires ou cargaisons lui appartenant	87
<i>Section IV. — Aperçu sur les résultats financiers obtenus par le Service des Assurances maritimes pour l'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre</i>	93
§ 1. — Assurance des corps de navires : première section du compte spécial du Trésor	94
§ 2. — Assurance facultative des cargai-	

sons : deuxième section du compte spécial du Trésor	98
CHAPITRE III. — <i>La réassurance par l'Etat des risques maritimes de guerre au lendemain de l'armistice franco-allemand</i>	111
<i>Section I. — Organisation générale du régime de la réassurance par l'Etat des risques maritimes de guerre</i>	112
§ 1. — Le traité de réassurance sur facultés contre les risques maritimes de guerre ..	116
§ 2. — Le traité de réassurance sur corps contre les risques maritimes de guerre ..	119
§ 3. — Dispositions communes aux deux traités-types de réassurance	120
<i>Section II. — Le fonctionnement du Service des Assurances maritimes au Ministère de l'Econo- mie nationale et des Finances</i>	124
§ 1. — Les conditions techniques nécessai- res et suffisantes pour supprimer l'assu- rance directe par l'Etat des risques mari- times de guerre	127
§ 2. — L'étendue de la garantie accordée par les assureurs privés dans leurs polices	131
§ 3. — La situation du marché au lende- main de l'abandon par l'Etat de l'assu- rance directe des risques de guerre	138
<i>Section III. — Les modifications apportées aux traités-types de réassurance lors de leur renou- vellement le 1^{er} avril 1942</i>	142
CHAPITRE IV. — <i>La réassurance par l'Etat des risques maritimes ordinaires au lendemain de l'armistice franco-allemand</i>	153
<i>Section I. — Institution du nouveau régime</i>	154

<i>Section II.</i> — Application pratique des traités- types de réassurance	160
§ 1. — La cession à l'Etat des risques en cours au 25 juin 1940	161
§ 2. — L'exécution des contrats libellés en monnaies étrangères	166
<i>Section III.</i> — L'assurance des navires affrétés par l'Etat	171
<i>Section IV.</i> — Fin des opérations de la Caisse de réassurance d'Etat	179
CONCLUSION	183
TABLE DES MATIÈRES	197

